Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Georg Meixner

aus **Presseck** (Oberfranken)

Rechtspraktikant am kgl. Landgerichte München I.

Approbiert am 26. Oktober 1906.

München.

Buchdruckerei von J. Fuller, Weinstrasse 3.

69

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Georg Meixner

aus **Presseck** (Oberfranken)

Rechtspraktikant am kgl. Landgerichte München I.

Approbiert am 26. Oktober 1906.

München.

Buchdruckerei von J. Fuller, Weinstrasse 3.

Referent: Universitäts-Professor Dr. Rieker.

Inhalts-Verzeichnis.

A.

Seite

I. Der Reichskanzler nach dem Verfassungsentwurf; Umgrenzung des Themas . . . . . 1— 3
II. Die allgemeine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 3— 5
III. Seine Verantwortlichkeit als Bundesratsbevollmächtigter, preussischer Ministerpräsident, Vorsitzender des Bundesrats; deren Natur, Umfang und das zu ihrer Geltendmachung berechtigte Subjekt . . . . . 5—14

B.

Die Verantwortlichkeit nach Artikel 17 Reichs-Verfassung 15
I. Entstehungsgeschichte des Artikel 17 . . . . . 15—17
II. Bedeutung des Bennigsen'schen Antrags . . . . 17—21
III. Natur der Ministerverantwortlichkeit im Allgemeinen 21—22
Arten der Ministerverantwortlichkeit . . . . . 21—22
IV. Rechtliche oder politische Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers? . . . . . 22—38
Widerlegung der rechtlichen Natur derselben
Die politisch-parlamentarische Natur der Kanzlerverantwortlichkeit
V. Das zu ihrer Geltendmachung berechtigte Subjekt . 38—44
VI. Ihr Umfang . . . . . 44—61
VII. Wodurch wird sie begründet? . . . . . 61—64

C.

Veränderungen durch das Stellvertretungsgesetz . . 64—70

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542702_0085

Litteratur-Verzeichnis.

1) Arndt, Staatsrecht des deutschen Reichs, Berlin 1901.
2) » Verfassung » » » » 1895.
3) Arndt und Kuhlemann, Artikel »der Reichsstaatsgerichtshof« in der Zeitschrift »das Recht« 1901.
4) Binding, Artikel »Bundesrat und Staatsgerichtshof« in der deutschen Juristen Zeitung 1899.
5) Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland, in Linde's Archiv für öffentliches Recht Band III 1859.
6) Bezold, Materialien der deutschen Reichs-Verfassung I, II, III, 1873.
7) v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Berlin 1905.
8) Politische Reden des Fürsten Bismarck, 1893, herausgegeben von Kohl.
9) Ausgewählte Reden des Fürsten Bismarck, herausgegeben von Kortkampf.
10) Bloch, (Kobner) deutsches Reichs-Staatsrecht, München 1904.
11) Bluntschli, Staatswörterbuch III 1876, Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten.
12) Bornhak, die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums, im Archiv für öffentliches Recht VIII, 1893.
13) Busch, Unser Reichskanzler, 1884.
14) Dainert, die Stellvertretung des Reichskanzlers (Dissertation), Liegnitz 1902.
15) Fischer, das Recht des deutschen Kaisers, 1895.
16) Freund, die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmässigkeit ihrer Amtshandlungen nach dem Recht des deutschen Reiches, 1885 im Archiv für öffentliches Recht I.
17) v. Frisch, die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.
18) Geffken, die Verfassung des deutschen Reiches, Leipzig 1901.
19) v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 1865.
20) Gareis-Hinschius, Allgemeines Staatsrecht in Marquardsen's Handbuch das öffentliche Recht 1,1.
21) Grassmann, der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium im Archiv für öffentliches Recht, XI 1895.
22) Grotefend, das deutsche Staatsrecht der Gegenwart, 1869.
23) Haenel, die organische Entwicklung der deutschen Reichs-Verfassung (Studien II 1880).
24) » das Gesetz im formalen und materiellen Sinn (Studien II).

25) Hauke, die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880.
26) Held, die Verfassung des deutschen Reichs 1872.
27) Hensel, die Stellung des Reichskanzlers nach dem deutschen Staatsrecht (Hirth's Annalen 1882).
28) v. Holtzendorff, Rechtslexikon III, Artikel Reichskanzler.
29) Jellineck, Staatsrechtliche Vorlesungen, Heidelberg 1902.
30) » die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie (Grünhut's Zeitschrift für privates und öffentliches Recht X 1883).
31) Joël, die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht (Hirth's Annalen 1878).
32) John, Ministerverantwortlichkeit (in Holtzendorffs Rechtslexikon II)
33) Jolly, der Reichstag und die Parteien, 1880.
34) Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1887.
35) Krieghoff, die Ministerverantwortlichkeit in Theorie und Praxis Gotha 1894.
36) Kanngiesser, das Recht der deutschen Reichsbeamten, 1874.
37) Laband, deutsches Staatsrecht 4. Auflage (1901).
38) » Artikel Reichskanzler (in Stengel's Wörterbuch II.)
39) » die Wandlungen der deutschen Reichs-Verfassung, Dresden 1895 (in den staatsrechtlichen Abhandlungen Band 15).
40) » die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das deutsche Reich (deutsche Juristenzeitung 1901).
41) Lukas, die staatsrechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Oesterreichs und in den konstitutionellen Staaten des deutschen Reichs (Graz 1901).
42) v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes, 1868.
43) Maurer, die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien (Karlsruhe 1899).
44) Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1905.
45) Gg. Meyer, staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichs-Verfassung, 1872.
46) R. v. Mohl, das deutsche Reichs-Staatsrecht, 1873.
47) Gilbert de Monés del Pujol, Le Chancelier de l'Empire Allemand, Toulouse 1901.
48) Passow, das Wesen der Ministerverantwortlichkeit im monarchischen Staat (in der Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft 1903 Seite 159 ff. und 223 ff.)
49) » das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland (1904).
50) Pistorius, die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht, Tübingen 1891.
51) H. v. Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat, IV. Band (1898).

52) v. Preuss, die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der deutschen Reichs-Verfassung (Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft 45).
53) Proebst, die Verfassung des deutschen Reichs, 2. Auflage 1895.
54) Rehm, die staatsrechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht (Annalen des deutschen Reichs 1885).
55) Rieker, die staatsrechtliche Natur der modernen Volksvertretung (in der Zeitschrift für Litteratur und Geschichte der Staatswissenschaft 1894, 2.)
56) Roëll und Epstein, Bismarcks Staatsrecht (1903).
57) v. Roenne, das Verfassungsrecht des deutschen Reichs 1872.
58) Rosenberg, die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Strassburg 1889, (in den staatsrechtlichen Abhandlungen Band 15).
59) Seydel, Kommentar zur Verfassungs-Urkunde, 1. und 2. Auflage 1897.
60) » Artikel Reichskanzler (in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, 1895.)
61) » » Reichsministerien (in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, 1895.)
62) » » Kaiserliche Erlasse und Gegenzeichnung (in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen, 1895.)
63) » Kritik über Hensel's »die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers und das deutsche Staatsrecht (kritische Vierteljahrschrift 1882).
64) Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1886.
65) Schlüter, die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers (Dissertation 1903).
66) Smend, die Stellvertretung des Reichskanzlers, (Rostock) in den Annalen des deutschen Reichs 1906, Seite 321 ff.
67) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des verfassungberatenden Reichstags.
68) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags.
69) Thudichum, die Leitung der auswärtigen Politik des Reichs, (Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung des deutschen Reichs IV [1875—76]).
70) » Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins Tübingen, 1869.
71) » die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen (Annalen des deutschen Reichs 1885).
72) v. Treitschke, historische und politische Aufsätze (1886).
73) Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung, 1873.
74) Wiechert, Staatsrechtliches Verhältnis des preussischen Kriegsministers zum Reichskanzler, 1903.
75) Zoepfl, Grundzüge des gemeinen deutschen Staatsrechtes, 1863.
76) Zorn, Staatsrecht des deutschen Reichs, 1895.

A.

I.

Der Reichskanzler sollte nach dem Entwurf der norddeutschen Bundes-Verfassung nichts sein als preussischer Präsidialgesandter, ein Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preussischen Ministerium. Durch den Abänderungsantrag Bennigsen zu Artikel 18 des Entwurfs (jetzt Artikel 17 Reichs-Verfassung) wurde der Kanzler zu einem kontrasignierenden Minister, zum einzigen leitenden Reichsminister erhoben (Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 Stenographischer Bericht Seite 342,2). Mit dem gleichen Antrage bezw. dessen Annahme wurde der Grundsatz der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsministers in die Verfassung aufgenommen.

Der Streit über Bedeutung und Wesen dieser Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist seit ihrer Schaffung durch den oben erwähnten Bennigsen'schen Antrag im konstituierenden Reichstag bis auf den heutigen Tag nicht erloschen. Beim Studium der einschlägigen Verhandlungen des konstituierenden Reichstags, besonders vom 23., 26., 27. März und 28 September 1867 stösst man auf die verschiedensten und sich widersprechendsten Meinungen, die seitens ihrer Vertreter mit grosser Erregtheit und Leidenschaft vorgetragen wurden, sodass man jene Sitzungen als die schärfsten und kritischsten des ganzen konstituierenden Reichstags bezeichnen kann. Dass dieser Kampf um die Kanzlerverantwortlichkeit nicht bloss vorübergehender Natur war, sondern dass ihm tiefe Bedeutung beigelegt wurde — Bismarck machte von dessen glücklichem Ausgang das Gelingen und die Lebensfähigkeit der ganzen Reichs-Verfassung abhängig — beweist die Tatsache, dass er mit voller Wucht und Heftigkeit wieder aufgenommen wurde im Jahre 1878 gelegentlich der Schaffung des Stellvertretungsgesetzes,

wie aus den Verhandlungen des Reichstags vom 5., 8., 9. März 1878 erhellt. Und so oft nur jenes heikle Thema berührt wird, immer wieder finden sich geteilte Meinungen, mitunter grosse Unzufriedenheit über den geschaffenen Rechtszustand, die, wie später nachgewiesen werden wird, auf eine arge Verkennung der Bedeutung des Artikels 17 Reichs-Verfassung bezw. der darin statuierten Verantwortlichkeit zurückzuführen ist.

Diese Unklarheit über Wesen und Bedeutung der Kanzlerverantwortlichkeit bei deren Schöpfern gab den berufensten Vertretern der Wissenschaft Anlass zur Befassung mit diesem strittigen Gebiet. Wenn man vielleicht früher annahm, die Theorie würde bei ihren Untersuchungen mit einem einheitlichen Resultat abschliessen, das die differierenden Stimmen der politischen Praktiker verstummen machte, so hat man sich gründlich getäuscht; vielmehr wurden die verschiedensten Ansichten mit entsprechenden Begründungen aufgestellt, sodass man auch heute noch nicht von einer herrschenden wissenschaftlichen Auffassung des Problems sprechen kann. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sei eine juristische, eine gerichtliche, kriminelle, strafrechtliche, zivilrechtliche, konstitutionelle, staatsrechtliche, politische, parlamentarische, moralische, disziplinäre, formale, allgemeine, historische, theoretische, eine publizistische; auch eine »Phrase« hat man sie genannt. Mitunter geben auch Vertreter verschiedener Ansichten der Verantwortlichkeit den gleichen Namen, legen ihm aber verschiedene Bedeutung bei, wie man das bei den Vertretern der rechtlichen Natur der Kanzlerverantwortlichkeit wiederholt findet.

Ebenso bestritten wie das Wesen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sind die beiden anderen aus deren Existenz sich ergebenden Fragen: »Wofür ist der Reichskanzler verantwortlich? und »von wem wird die Verantwortlichkeit geltend gemacht?«

Staatsrechtliche Themen und Probleme sind bekanntlich nicht vom rein juristischen Standpunkt aus zu behandeln, sondern auch politische Erwägungen spielen bei deren Beur-

teilung eine ganz bedeutende Rolle. Allerdings müssen hiebei politische Tendenzen ausgeschaltet bleiben; diese Erwägungen, sachlich gehalten, erhöhen nicht nur den Wert betreffender Arbeiten; in vorliegender Abhandlung bieten sie sogar Beweis für die Richtigkeit unserer Auffassung von der politisch-parlamentarischen Natur der Verantwortlichkeit in Artikel 17 Reichs-Verfassung.

Die Verantwortlichkeit eines Menschen bemisst sich nach der von ihm eingenommenen Stellung. Nach der Reichs-Verfassung ist der Reichskanzler einziger Minister und Vorsitzender im Bundesrat. Nach der herrschenden Lehre ist er preussisches Bundesratsmitglied und aus Gründen politischer Zwekmässigkeit auch preussischer Ministerpräsident (Bismarcks Aeusserung am 10. März 1877 im Reichstag; Roëll und Epstein a. a. O. Seite 34). In diesen seinen beiden letzten Eigenschaften ist er preussischer Beamter, als Reichskanzler jedoch Reichsbeamter, auf den teilweise auch die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes vom 31. März 1873 zur Anwendung kommen.

Von diesen Gesichtspunkten aus ist die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu behandeln.

II.

Die allgemeine Verantwortlichkeit, wie sie jeden Menschen trifft, die Verantwortlichkeit gegenüber Gott und den Menschen, dem eigenen Gewissen und der Nachwelt trifft für all seine Handlungen natürlich auch den Reichskanzler. Auch untersteht er als Reichsbeamter dem Reichsbeamtengesetz, welches in seinen §§ 10 und 13 jeden Reichsbeamten für sein Verhalten in und ausser dem Amte verantwortlich macht. Lässt sich der Reichskanzler diesbezüglich etwas zu Schulden kommen, so haftet er je nach dem Charakter des verletzten Gesetzes nach den allgemeinen zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen. So z. B. gelten die Vorschriften des Strafgesetzbuches über Hoch- und Landesverrat auch für den Reichskanzler. Dazu kommt bei den Beamten die disziplinäre Verantwortlichkeit gemäss §§ 72 ff. Reichsbeamtengesetz wegen Dienstvergehen, bestehend

in der Verletzung der dem Beamten obliegenden Pflichten (§ 10 und 13 Reichsbeamtengesetz), gegenüber der vorgesetzten Dienstbehörde, beim Reichskanzler in analoger Anwendung der §§ 376 Reichs-Zivil-Prozess-Ordnung und 53 Reichs-Straf-Prozess-Ordnung gegenüber dem Kaiser: allerdings erleidet die Disziplin des Kaisers über den Reichskanzler wesentliche Einschränkungen: sie wird »ausgeübt innerhalb der ersterem zustehenden freien Entlassungsbefugnis.« (Pistorius a. a. O. § 49 Seite 182 ff und Passow a. a. O. 1904, Seite 17) Diese disziplinäre Verantwortlichkeit tritt nicht notwendig als Begleiterscheinung der zivil- und strafrechtlichen auf, vielmehr kann sie selbständig begründet werden z. B. durch blosse unzweckmässige Handlungen, die an sich weder gegen Zivil- noch gegen Strafgesetz verstossen, oder durch ein das Ansehen seines Berufs schädigendes, eines Beamten unwürdiges Verhalten in oder ausser dem Amte (§ 72 Reichsbeamtengesetz); sie ergibt sich aus der Natur des Dienstverhältnisses als eines Gewaltverhältnisses zwischen Beamten und Herrscher, als eines Verhältnisses rechtlicher Ueber- und Unterordnung, (Rehm, »Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Strafrecht« Seite 191).

Diese allgemeine Verantwortlichkeit des Beamten für seine Handlungen, insbesondere wenn diese politischen Charakter tragen, äussert sich auch in deren öffentlicher Beurteilung und Kritik. Pistorius a. a. O. Seite 2 nennt dies, auf die Minister angewendet, deren »politische« Verantwortlichkeit, die sich zur »parlamentarischen« entwickelt, sobald jene kritische Beurteilung durch die gesetzgebenden Körperschaften erfolgt. (Ebenso Passow a. a. O. 1903 Seite 160 und Krieghoff a. a. O. Seite 13.) Während die genannte politische Verantwortlichkeit sich auf alle Beamten erstreckt, beschränkt sich die »parlamentarische« auf die Minister bezw. den Reichskanzler und dessen Stellvertreter im Reiche. Der Reichstag kann zwar auch die politischen Handlungen der übrigen Reichsbeamten zum Gegenstand seiner Diskussion machen, jedoch nicht mit direkter Wirkung für diese, wie dies dem Kanzler gegen-

über ist, vielmehr wird dadurch der vorgesetzten Behörde, in letzter Instanz dem Reichskanzler als Chef der Reichsverwaltung bloss der Anlass zur Recherche und zu eventueller disziplinärer Einschreitung gegeben. Die parlamentarische Kritik politischer Akte des Reichskanzlers richtet sich direkt an diesen, er ist auch genötigt und verpflichtet, dem Parlament Red' und Antwort darüber zu stehen, während die übrigen Reichsbeamten, soweit nicht durch das Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reickskanzlers vom 17. März 1878, Abweichungen geschaffen wurden, nicht dem Parlament, sondern ihren Dienstobern gegenüber wegen derartiger Akte sich zu verantworten haben. (Anders Geffken a. a. O. Seite 87, der eine (amtliche) Verantwortlichkeit der Beamten für Zweck- und Gesetzmässigkeit ihrer Amtshandlungen auch der Volksvertretung gegenüber annimmt).

Die allgemeine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, die Pflicht über sein Verhalten Rechenschaft abzulegen und die daraus entspringenden Folgen sittlicher und rechtlicher Natur — moralische und politische, zivil-, straf- und disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit (Krieghoff a. a. O. Seite 13) — zu tragen, darf nicht vermengt werden mit seiner spezifisch ministeriellen Verantwortlichkeit nach Artikel 17 Reichs-Verfassung.

III.

Bevor wir jedoch auf letztere eingehen, erübrigt noch eine kurze Behandlung der Verantwortlichkeit des Kanzlers in seiner Eigenschaft als Vorsitzender im Bundesrat, sodann als preussischer Bundesratsbevollmächtigter und als preussischer Ministerpräsident. Auch diese ist scharf zu trennen von seiner reichsverfassungsmässigen Verantwortlichkeit. In den beiden letztgenannten Stellungen übt er nicht Reichsfunktionen aus, handelt er nicht als Reichsbeamter — Bundesratsmitglieder sind keine Reichsbeamte! — oder gar als Reichskanzler, sondern als preussischer Beamter und ist daher seine diesbezügliche Vorantwortlichkeit nach preussischem Recht zu beurteilen. Ist er Vertreter Preussens im Bundesrat, ohne zugleich preussischer Minister zu sein,

so ist er der preussischen Regierung für instruktionsgemässe Stimmführung verantwortlich nach allgemeinen Grundsätzen, nicht dagegen der preussischen Volksvertretung gegenüber; dieser ist die instruierende Regierung verantwortlich. Ist der Kanzler als Bundesratsbevollmächtigter Preussens zugleich preussischer Minister und zwar mit Rücksicht auf die Notwendigkeit der Harmonie zwischen Preussen und Reich in der »hohen Politik« preussischer Ministerpräsident, Minister für auswärtige Angelegenheiten, von dem die preussischen Stimmen im Bundesrat instruiert werden, dann kann er vom preussischen Landtag als solcher, nicht aber als Reichskanzler, direkt zur Verantwortung gezogen werden nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechts (§ 61 der preussischen Verfassungs-Urkunde vom 31. Januar 1850) (Zorn a. a. O. Seite 253; ebenso Kirchenheim a. a. O. Seite 311, Laband Strafrecht I § 40; über die Union des Reichskanzleramts mit dem preussischen Staatsministerium der auswärtigen Angelegenheiten vergl. Meyer-Anschütz a. a. O. (1905) Seite 459 ff.) Eine Verantwortlichkeit in dieser Beziehung gegenüber Reichstag oder Bundesrat gibt es nicht; wie der Reichskanzler die Präsidialstimme Preussens im Bundesrat führt oder die übrigen preussischen Rechte dort ausübt, dafür ist er dem König von Preussen bezw. der preussischen Regierung und, wenn er zugleich preussischer Minister ist, der preussischen Volksvertretung verantwortlich, wenigstens bei Materien, die in deren Zuständigkeit fallen. (Laband, Artikel Reichskanzler a. a. O. Seite 368).

Anders dagegen verhält es sich mit seiner Verantwortlichkeit als Vorsitzender des Bundesrats (Artikel 15 Reichs-Verfassung):

Nach der herrschenden Lehre ist der Reichskanzler ipso iure Bevollmächtigter Preussens im Bundesrat (Meyer-Anschütz a. a. O. Seite 433). Vielfach bestritten ist, ob er in dieser Eigenschaft oder als Reichsbeamter, als Reichskanzler, den Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte (des Bundesrats) führe. Der herrschenden Ansicht, dass der Reichskanzler kraft dieser seiner Stellung Bundesratsbevollmächtigter sei, pflichte ich nicht bei. Die

Ernennung des Reichskanzlers ist nicht ein Recht der Krone Preussen, sondern des Kaisers, das sich aus seiner Stellung als Bundespräsidium ergibt wie z. B. auch die in Artikel 11 und 12 Reichs-Verfassung aufgeführten Rechte. Es wird ja die Ernennung des Reichskanzlers auch nicht von einem preussischen Minister gegengezeichnet, was geschehen müsste, wenn er vom König von Preussen ernannt würde. Nun besteht allerdings Personalunion zwischen dem König von Preussen und dem deutschen Kaiser; gleichwohl aber müssen die Funktionen, in der einen oder anderen Eigenschaft ausgeübt, mit Rücksicht auf die Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Reichs von den Einzelstaaten und der daraus resultierenden Selbständigkeit seiner Organe, insbesondere des Kaisers, scharf auseinandergehalten werden, so formeller Natur diese staatsrechtliche Scheidung auch sein mag (Laband Staatsrecht S. 326; ebenso Grassmann a. a. O.) So wenig z. B. der deutsche Kaiser als solcher einen preussischen Minister ernennen kann, ebensowenig kann der König von Preussen als solcher im Namen des Reichs Krieg erklären. Jede dieser beiden Handlungen ist der Ausfluss je einer besonderen Stellung und damit verbundener Gewalt, nämlich des Königs von Preussen und des deutschen Kaisers. So wird der Reichskanzler entsprechend dem Wortlaut des Artikels 15 Reichs-Verfassung vom Kaiser qua Kaiser ernannt und hat als solcher den Vorsitz im Bundesrat zu führen, nicht als preussischer Bundesratsbevollmächtigter. Letzteres ergibt sich aus folgender Argumentation: Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes; (Artikel 6 Reichs-Verfassung); Mitglieder des Bundes sind die Einzelstaaten, nicht also auch der deutsche Kaiser; da nach Absatz 2 des genannten Artikels die Bundesratsbevollmächtigten von den Bundesmitgliedern, der Reichskanzler aber nach Artikel 15 Reichs-Verfassung von einem Nichtbundesmitglied, dem Kaiser, ernannt werden, so folgt, dass er nicht ipso iure als Reichskanzler Bundesratsbevollmächtigter ist; muss er einerseits dies nicht sein, andererseits aber nach Artikel 15 Reichs-Verfassung den Vorsitz im Bundesrat führen, so ist klar, dass die letzt-

genannte Tätigkeit nicht aus der Stellung als preussischer Bundesratsbevollmächtigter abgeleitet werden kann.

Man wendet gegenüber dieser Ansicht ein, sie stehe im Widerspruch mit der Entwicklungsgeschichte und dem Wortlaut des Artikel 15 Reichs-Verfassung. Beide Einwände sind unhaltbar; vielmehr waren nach dem Entwurf der Verfassung die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sich obige Argumentation stützt, genau dieselben wie in der Reichs-Verfassung (Artikel 12 des Entwurfs); ausserdem aber war die Entwicklung gerade die, dass durch Annahme des Amendements Bennigsen das Reich eine selbständige, insbesonders von Preussen unabhängige Exekutive erhielt, die im Verfassungsentwurf nicht vorgesehen war. Der zweite Einwand gründet sich auf die Worte »durch jedes andere Mitglied« in Artikel 15 Reichs-Verfassung. Allein diese Worte sind so zu verstehen: Der Reichskanzler ist soweit Mitglied des Bundesrats als seine Stellung in diesem reicht; er ist Vorsitzender desselben und hat als solcher gewisse formale Geschäfte zu erledigen. In dieser Stellung und Tätigkeit will er von der Reichs-Verfassung als Mitglied verstanden sein. Soweit eine Mitgliedschaft ohne »Vollmacht« im Bundesrat möglich ist, soweit ist der Reichskanzler als dessen Vorsitzender auch dessen Mitglied. Hensel a. a. O.; Bismarck in der Sitzung vom 13. März 1877; Pistorius a. a. O. Seite 202 sagt, der Reichskanzler führe den Vorsitz im Bundesrat als kaiserlicher Beamter, also nicht als preussischer Bevollmächtigter; dagegen sei er »kraft verfassungsmässiger Notwendigkeit als Bundesratsbevollmächtigter für den preussischen Staat mit der Führung der preussischen Stimmen im Bundesrat beauftragt.« Uebrigens lässt sich schwerlich ein Grund finden, weshalb der Reichskanzler seine verfassungsmässigen Funktionen, Vorsitz im Bundesrat und Leitung der Geschäfte — abgesehen von seiner Ministertätigkeit nach Artikel 17 Reichs-Verfassung — als preussischer Beamter bezw. Bundesratsbevollmächter und nicht als Reichskanzler ausüben soll. Die Tatsache, dass der Reichskanzler immer Bundesratsbevollmächtigter Preussens sein wird, — die Ernennung hat durch einen besonderen

Akt des Königs von Preussen zu erfolgen — ist ausser Belang für die in thesi aufgeworfene rein rechtliche Frage; nicht als staatsrechtliche Notwendigkeit, sondern blos aus Zweckmässigkeitsgründen darf sie in Verbindung mit dem Reichskanzler gebracht werden (Hensel a. a O. Kapitel II; anders Laband in Artikel Reichskanzler.)

Die Klarlegung dieser Rechtsverhältnisse war nötig im Hinblick auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Handelt der Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats nicht als preussischer Bundesratsbevollmächtigter, sondern als Reichsbeamter, so besteht in dieser Beziehung keine Verantwortlichkeit gegenüber der preussischen Regierung, sondern gegenüber dem Kaiser als seinem Dienstherrn, in dessen Namen und Auftrag er diese Geschäfte ausführt, und gegenüber dem Bundesrat als dessen Exekutivorgan. (Ebenso Schlüter a. a. O. Seite 61). Dem Reichstag dagegen ist er für Ausübung der Funktionen in Artikel 15 Reichs-Verfassung nicht verantwortlich; denn einerseits liegen sie ausserhalb des Kompetenzkreises des Reichstags, andererseits handelt der Kanzler hiebei nicht als Reichsminister — bloss als solcher ist er auch dem Reichstag verantwortlich, — da seine ministerielle Stellung auf Artikel 17 Reichs-Verfassung beruht, wenigstens nach der herrschenden Lehre. Zudem wäre eine Einmischung des Reichstags in Akte des Kanzlers, die er als Bundesratsvorsitzender vollzieht, gleichbedeutend mit einer unserer Reichsverfassung völlig fremden Ueberordnung des Reichstags über den Bundesrat. So wenig sich der letztere in die formalen Angelegenheiten des ersteren, so Geschäftsgang und Führung des Präsidiums einmischen darf, ebensowenig der Reichstag in jene des Bundesrats, da beide selbständige, von einander unabhängige Organe des Reichs sind (Anders Rönne a. a. O. Seite 184.) Von einer Verantwortlichkeit des Kanzlers als Vorsitzender im Bundesrat gegenüber den Einzelstaaten kann natürlich auch nicht die Rede sein, da Reichsbeamte im engern Sinn von einer einzelstaatlichen Regierung oder Volksvertretung nicht zur Verantwortung gezogen werden können. (Ebenso Rönne a. a. O. Seite 184).

Was die Natur dieser Verantwortlichkeit anlangt, so ist das nicht die reichsministerielle des Artikel 17 Reichs-Verfassung. Der Kanzler führt ja nicht den Vorsitz im Bundesrat als Reichsminister, vielmehr sind Vorsitz im Bundesrat und Reichsministerium trotz ihrer Vereinigung in der Person des Reichskanzlers staatsrechtlich zu scheiden und in der Reichs-Verfassung formell geschieden durch Regelung in zwei selbständigen Artikeln. Der Vorsitzende im Bundesrat ist, wie nachgewiesen, Reichsbeamter, bezüglich deren Verantwortlichkeit auf früher Gesagtes verwiesen wird (§§ 10 und 13 Reichsbeamtengesetz). Dazu tritt eine Art »disziplinär-politischer« Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrat, insoferne dieser die Geschäftsführung und die Art und Weise der Ausübung des Vorsitzes durch den Kanzler als sein Organ, zum Gegenstand seiner Diskussion machen kann. Die Pflichten und damit auch die Verantwortlichkeit des Bundesratspräsidenten ergeben sich aus Artikel 15 Reichs-Verfassung, bezw. dem Reichsbeamtengesetz und den auf genanntem Artikel basierenden einschlägigen Bestimmungen der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom 26. April 1880. Aus der Ueberordnung des Bundesrats über den Kanzler als sein Organ folgt der disziplinäre Charakter der Verantwortlichkeit des Bundesratsvorsitzenden gegenüber Bundesrat, aus der Geltendmachung derselben durch letzteren als eine politische Körperschaft in Form von Interpellationen, freier Diskussion etc., deren politischer Charakter.

Betont muss noch werden, dass sich die Disziplin des Kaisers über den Kanzler als Vorsitzender im Bundesrat nicht in dessen freien Entlassungsrecht erschöpft, wie dies dem Kanzler als Reichsminister gegenüber der Fall ist. Der Reichskanzler übt jene Funktion nicht als Reichsminister, sondern als einfacher Reichsbeamter aus (siehe oben), für den jene Einschränkung der Gehorsamspflicht des Ministers gegenüber dem Fürsten nicht in Betracht kommt. Es finden demnach auf den Reichskanzler als Bundesratspräsidenten die allgemeinen Bestimmungen über Dienstvergehen und deren Bestrafung Anwendung, wie sie auf

Grund der §§ 10 und 13 Reichsbeamtengesetz in den §§ 72 bis 124 genannten Gesetzes niedergelegt sind, mit der Motivierung, dass an Stelle der vorgesetzten Dienstbehörde in Analogie zu § 376 Zivil-Prozess-Ordnung und § 53 Straf-Prozess-Ordnung der Kaiser tritt. (Monés a. a. O. Seite 201/2).

Anlangend den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzender, so erstreckt sie sich im Allgemeinen auf eine gewissenhafte Wahrnehmung seines Amtes und auf die Gesetzmässigkeit seiner Handlungen (§ 10 und 13 Reichsbeamtengesetz.) Im Einzelnen ist er verantwortlich: für Anberaumung der Sitzungen, Eröffnung, Vertagung und Schliessung derselben, Leitung der Beratungen und Abstimmung, für Vermittelung des Geschäftsverkehrs mit dem Reichstag, den Reichsbehörden und Einzelstaaten, für Empfangnahme der an den Bundesrat gerichteten Eingaben und Erledigung derselben, falls sie unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreis des Bundesrats gehören, (§ 9 der Geschäfts-Ordnung des Bundesrats, siehe Poschinger a. a. O. Seite 207) für Ausfertigung der Bundesratsbeschlüsse und Erlassung der zu deren Ausführung erforderlichen Verfügungen. (Rosenberg a. a. O. § 2). Durch die Unterzeichnung bei Ausfertigung der Bundesratsbeschlüsse durch den Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrats — nicht Gegenzeichnung des Reichsministers! — wird bestätigt, dass die Ausfertigung, die Publikation im Reichsgesetzblatt zwecks Herbeiführung unmittelbarer Rechtswirksamkeit (Haenel a. a. O. Seite 88), nach Wort und Inhalt nicht abweicht von dem gefassten Beschluss, ferner dass der Beschluss gesetz- und verfassungsmässig zustande gekommen ist. (Seydel, Artikel Reichskanzler a. a. O. Seite 126, desgleichen H. Preuss a. a. O. Seite 444).

Ueber die Unverantwortlichkeit des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzenden für den Inhalt der Beschlüsse des Bundesrats, die dieser in eigener Zuständigkeit fasst, sind sich die staatsrechtlichen Schriftsteller einig, ebenso wie über dessen Verantwortlichkeit für formelle Korrektheit der Beschlüsse, das ist verfassungs- und geschäftsordnungsgemässes Zustandekommen. (Arndt, Verfassung Seite 133, Anmerkung 1 zu Artikel 16).

Wichtig und interessant in Beziehung auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und das zu ihrer Geltendmachung berechtigte Subjekt ist die in diesem Zusammenhang in der staatsrechtlichen Litteratur zumeist übergangene Unterscheidung zwischen den vom Bundesrat selbständig und den vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat erlassenen Verordnungen. Schlüter a. a. O. Seite 55 ff. Frisch a. a. O. Seite 316 und Rosenberg a. a. O. § 5, heben mit Recht hervor, dass der Kanzler auch den Inhalt der vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat erlassenen Verordnungen mit seiner Verantwortlichkeit zu vertreten habe. Der Grund hiefür ist darin zu suchen, dass die hiebei ausgeübte Regierungsgewalt geteilt wird zwischen Kaiser und Bundesrat, und dass die Verordnung zustande kommt, ähnlich wie in Monarchien ein Gesetz unter Mitwirkung des Monarchen, so hier unter Mitwirkung des Kaisers, wozu des Reichsministers Gegenzeichnung erforderlich ist, weil der Kaiser eine Regierungshandlung vornimmt (Artikel 17 Reichs-Verfassung). Es hängt demnach das Zustandekommen einer derartigen Verordnung vom Belieben des Reichskanzlers ab, ob er gegenzeichnen will oder nicht; kontrasigniert er, so übernimmt er dadurch die Verantwortlichkeit für den Inhalt der betreffenden Verordnung. Wo dagegen der Bundesrat allein das Verordnungsrecht hat, ist der Kanzler für den Inhalt dieser Verordnungen nicht verantwortlich, weder als Vorsitzender des Bundesrats noch als Reichsminister; (Uebereinstimmend Seydel, Kommentar 2. Auflage Seite 176/177, Thudichum Verfassungs-Recht des norddeutschen Bundes Seite 117 und Annalen a. a. O. Seite 671; Hiersemenzel Verfassungs-Recht Seite 56; Rosenberg a. a. O. § 5, desgleichen Monés a. a. O. Seite 212; anderer Ansicht, das heisst den Reichskanzler als Reichsminister halten dafür verantwortlich: Meyer-Anschütz a a. O Seite 692 und Rönne a. a. O. Seite 181 ff), denn einerseits findet eine Tätigkeit des Kaisers, die der Reichskanzler zu verantworten hätte, nicht statt, bezw. wäre eine solche unzulässig — hier gehen die Ansichten der oben citierten Schriftsteller wieder auseinander, —

andererseits beschränkt sich des Reichskanzlers Tätigkeit hiebei darauf, diese gesetzvertretenden Verordnungen des Bundesrats im Reichsgesetzblatt zu publizieren, damit sie unmittelbare Rechtswirksamkeit erhalten. Hiedurch genügt der Kanzler einer Pflicht, die aus seiner Stellung als Vorsitzender dieses Kollegiums sich ergibt (Haenel a. a. O. Seite 48 ff) und für deren Erfüllung er in dieser seiner letztgenannten Eigenschaft verantwortlich ist, während die Verantwortlichkeit für die erstere Art von Bundesratsverordnungen bezw. deren Inhalt aus seiner reichsministeriellen Stellung abzuleiten ist.

Die Vertreter der Ansicht, der Reichsminister sei für den Inhalt der vom Bundesrat selbständig erlassenen Verordnungen verantwortlich, begründen dieselbe mit der Behauptung, der Bundesrat habe keine unmittelbare Exekutive, es »bedürfe jeder Beschluss desselben zu seiner Realisierung einer speziellen Tätigkeit des Kaisers als Inhabers des Bundespräsidiums« (Rönne a. a. O. Seite 181 ff), welche in dessen Bereitwilligkeit zur Publikation beziehentlich Vollstreckung bestehe, einer Anordnung oder Verfügung, die nach Artikel 17 Reichs-Verfassung zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfe; daraus folge die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsministers für diese Verordnungen.

Artikel 17 und 5, Absatz 1 der Reichs-Verfassung sprechen gegen die Richtigkeit dieser Ansicht. Nach Artikel 17 steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung bloss der Reichsgesetze zu, deren Begriff sich aus Artikel 5, Absatz 1 ergibt. In diesem Sinn aber sind die erwähnten Verordnungen nicht Reichsgesetze, da sie nicht übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags sind, sondern lediglich Beschluss des Bundesrats. Hienach ist eine Mitwirkung des Kaisers in diesem Punkte nicht nur nicht notwendig, sondern sogar unzulässig und wäre gleichbedeutend mit einem rechtswidrigen Eingriff in die Kompetenz und Selbständigkeit des Bundesrats.

Hinsichtlich der Frage: Wem gegenüber ist der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender verantwortlich? — wollen

wir sie der Kürze halber als Frage nach dem »berechtigten Subjekt der Verantwortlichkeit« bezeichnen! — steht folgender Satz fest: Wo der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender tätig wird, ist er dem Reichstag nicht verantwortlich, sondern bloss Kaiser und Bundesrat. Der Reichstag ist, wie wir später sehen werden, bloss zur Geltendmachung der reichsministeriellen Verantwortlichkeit berechtigt. Publiziert also der Reichskanzler eine vom Bundesrat selbstständig erlassene Verordnung, die unter Verletzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen, etwa des Preussen nach Artikel 5 Absatz 2 Reichs-Verfassung zustehenden Vetos, zustande gekommen ist — über deren Ungültigkeit siehe Laband Staats-Recht § 30 — so ist für diese Verfassungsverletzung der Reichskanzler dem Reichstag nicht verantwortlich, denn er publiziert die Verordnung als Vorsitzender des Bundesrats, nicht als Reichsminister.

Bei den vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat erlassenen Verordnungen wird der Kanzler nach den vorausgegangenen Ausführungen auch als Reichsminister tätig und als solcher verantwortlich auch dem Reichstag (siehe unten!) Diesem gegenüber hat er die betreffenden Verordnungen in formeller und materieller Beziehung zu vertreten; auch in formeller Beziehung, weil der Reichsminister nichts gegenzeichnen darf, was gegen die Reichsverfassung verstösst. — Eine Verantwortlichkeit in materieller Beziehung gegenüber dem Bundesrat wird man wohl deswegen nicht annehmen dürfen, weil die Verordnung bloss »im Einvernehmen« mit ihm, also unter Billigung ihres Inhalts zustande kommt. Uebrigens zessiert hier nicht das Recht des Bundesrats, die Verantwortlichkeit des Reichsministers wahrzunehmen, sondern es liegt bloss eine zeitliche Verschiebung hinsichtlich der Ausübungsmöglichkeit vor. Während der Reichstag dieses Recht nach Erlass der Verordnung ausübt, bietet sich für den Bundesrat hiezu schon Gelegenheit bei der Vorlage des Verordnungsentwurfs behufs seiner Zustimmung.

B.

I.

Nach der herrschenden Lehre beruht die ministerielle Stellung des Reichskanzlers auf Artikel 17 Reichs-Verfassung. (Anderer Ansicht Haenel a. a. O. Seite 33, Martitz a. a. O. Seite 49, Joël a. a. O. 402—421, Hensel a. a. O. Seite 4). Die darin statuierte Verantwortlichkeit ist demnach eine Ministerverantwortlichkeit. Bei ihrer Behandlung muss in Kürze auf die Entstehungsgeschichte des genannten Artikels eingegangen werden:

Artikel 18 des Entwurfs der Verfassung des norddeutschen Bundes lautete: »Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu. Die hienach vom Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und vom Bundeskanzler mitunterzeichnet «

Den vielfach geäusserten Wünschen nach einer selbständigen und insbesondere von Preussen unabhängigen Bundesexekutive war hiemit nicht abgeholfen. Daher brachte Abgeordneter Bennigsen den Antrag ein, dem Satz 2 des Artikel 18 folgende Fassung zu geben: »Die hienach vom Bundespräsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher hiedurch die Verantwortlichkeit übernimmt.«

Abgeordneter Schulze führte bei der Kritik dieses und der verwandten Anträge des Abgeordneten Braun und Lasker aus, der Antrag Bennigsen habe »etwas Missliches« an sich; »will man einen Einzelnen alle Verwaltungszweige vertreten lassen, so wäre er in der Lage, für andere, nicht bloss für seine eigenen Handlungen die Vertretung mit übernehmen zu müssen.« (Sitzung vom 23. März 1867 Stenographischer Bericht 341). Abgeordneter Bennigsen brachte hierauf folgenden Abänderungsantrag ein:

»Der Reichstag wolle beschliessen 1) . . . . 2) . . . . 3) den 2. Satz des Artikel 18 zu streichen und statt dessen nach Artikel 19 einen besonderen Artikel einzufügen, lautend: »Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige (Amendement Bennigsen zu Artikel 12 des Entwurfs!), welche dadurch die Verantwortlichkeit übernehmen. Durch ein besonderes Gesetz wird die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt.«

Der letzte Satz wurde vom Antragsteller ins Amendement aufgenommen auf Drängen der Vertreter der juristischen Natur der Kanzlerverantwortlichkeit (Abgeordneter von Wächter, Gumbrecht, Lasker, Schulze). So führte besonders Abgeordneter Schulze in der Sitzung vom 23. März 1867 aus: »Wenn die Antragssteller bloss sagen, die betreffenden Personen sind verantwortlich, ja mein Gott, da bleiben ja eigentlich alle Fragen, die sich auf die Verantworlichkeit beziehen und die Verantwortlichkeit überhaupt erst zu etwas Wesenhaftem machen, übrig und unerledigt; da frage ich erst: Wem sind sie verantwortlich? . . . Dann fehlt wieder: Für was sind sie verantwortlich? . . . Sie müssen die Vergehen feststellen, wofür alsdann die juristische Verantwortlichkeit eintritt, die Klage namentlich stattfinden kann. Endlich ist in letzter Beziehug doch sehr notwendig direkt zu sagen: dass und wem die Anklage zusteht, da die juristische Verantwortlichkeit hierin ihren Ausdruck findet. . . . Dazu muss die Instanz und Art der Geltendmachung durchs Gesetz über die Ministeranklage treten sowie die Strafbestimmung . . .« (Stenographischer Bericht Seite 441): Aehnlich äusserte sich der gleiche Abgeordnete im Jahre 1869 bei Beratung des Antrags Twesten-Münster (Drucksachen Nr. 37) auf Schaffung verantwortlicher Reichsministerien).

Da dem Amendement Bennigsen auf Schaffung verantwortlicher Reichsministerien seitens der verbündeten

Regierungen insbesonders von Bismarck (Stenographischer Bericht Seite 376/377/393/397) lebhaft widersprochen wurde, liess der Antragsteller die Worte: »oder eines der vom Präsidium ernannten Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige« vor der Abstimmung fallen. Am 27. März 1867 wurde das so modifizierte Amendement zu Artikel 18 in seinem Satz 1 mit sehr grosser Majorität des Hauses angenommen; Satz 2 dagegen, betr. das Verantwortlichkeitsgesetz, wurde abgelehnt. Der hierauf im Ganzen zur Abstimmung gebrachte Artikel 18 des Entwurfs in der Fassung des jetzigen Artikel 17 Reichs-Verfassung wurde mit überwiegender Stimmenmehrheit angenommen.

II.

Die Annahme dieses Bennigsen'schen Antrages hat nicht bloss die Bedeutung einer Durchbrechung, sondern geradezu einer Umwandlung der prinzipiellen Grundlage, auf welcher nach dem preussischen und dem von den verbündeten Regierungen vorgelegten Verfassungsentwurf die Organisation des Bundes beruhte. (Haenel a. a. O. Seite 20). Für Preussen bedeutete er die Einbusse seiner hegemonischen Rechte (Laband, die Wandlungen durch die Reichs-Verfassung), für das Reich die Statuierung einer selbständigen Verwaltung, einer unabhängigen Bundesexekutive, für den Reichskanzler »den Ausgangspunkt für dessen Entwicklung vom preussischen Präsidialgesandten und Vorsitzenden des Bundesrats zum Reichsminister« (Grassmann a. a. O. Seite 321), ausgestattet mit ministerieller Selbständigkeit gegenüber Bundespräsidium, mit Unabhängigkeit gegenüber dem preussischen Ministerium. Bestimmten Ausdruck hat Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 (Stenographischer Bericht Seite 342/2) dieser Veränderung in der staatsrechtlichen Stellung des Kanzlers verliehen:

»Als der Verfassungsentwurf für den norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Befugnissen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich in Artikel 47 befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch

eine Abstimmung in das jetzige Mass hinein gewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestägigen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktion vom preussischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte. Nun wurde durch Artikel 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preussischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Ministers heraufgeschoben.«

Wenn Seydel in seinem Artikel »Reichsministerien« sagt: »Es war politisch einerlei, ob die Verbindung zwischen dem Amt des Bundeskanzlers und dem leitenden preussischen Staatsmann dargestellt wurde dadurch, dass der Bundeskanzler Untergebener des preussischen Ministerpräsidenten oder dadurch, dass der Ministerpräsident selber Bundeskanzler sei«, so verkennt er in hohem Masse die Wirkungen des Amendements Bennigsen; von diesem Standpunkt aus mag man auch seine Auffassung von der Kanzlerverantwortlichkeit in Artikel 17 als einer »Phrase« begreiflich finden. Die Unterordnung des Reichskanzlers unter das preussische Ministerium ist unverträglich mit dessen Stellung als Reichsminister; sie würde die Ueberordnung Preussens über das Reich, eine Vermengung der Reichs- mit der preussischen Verwaltung, ein Zurücktreten der Reichspolitik hinter die preussische bedeuten, was bei Kollission zwischen preussischen und Reichsinteressen eine Vernachlässigung der letzteren notwendig zur Folge hätte, da der untergeordnete Reichskanzler den Befehlen und Weisungen des preussischen Ministeriums zu gehorchen hätte. Die grosse Bedeutung und Wirkung des Artikel 17 Reichs-Verfassung ist gerade in der Schaffung einer unabhängigen Reichs-Verwaltung zu suchen; in dieser Selbständigkeit gegenüber den Gliedstaaten ruht die Möglichkeit einer »Reichs«politik, die zwar von den Einzelstaaten beeinflusst wird, aber nicht derart, dass hiebei Reichsinteressen hinter die eines Einzel-

staats zurücktreten müssten. Nicht politisch einerlei war es, ob der Reichskanzler Untergebener des preussischen Ministeriums wurde oder nicht, vielmehr ging die politische Tendenz dahin, dem Reichskanzler im Interesse einer gesunden Reichspolitik und zwecks Nutzbarmachung der preussischen Politik für das Reich massgebenden Einfluss auf die Gestaltung letzterer zu geben; dieser Zweck wurde erreicht durch Vereinigung des Reichskanzleramtes und des preussischen Ministerpräsidiums in der Person des Reichskanzlers. Im Jahre 1872 (21. Dezember) und später im Jahre 1892 hat man versucht diese Union zu sprengen; allein man überzeugte sich in beiden Fällen von deren politischer Notwendigkeit und kehrte zum alten Zustand zurück. Am 10 März 1877 sagte Bismarck im Reichstag: »Entweder will ich ganz abgehen oder ich will im preussischen Ministerium das Präsidium wieder haben; . . schneiden Sie mir die preussische Wurzel ab und machen Sie mich allein zum Reichsminister, so bin ich so einflusslos wie ein anderer.« (Roëll und Eppstein a. a. O. Seite 52). Die dualistische Stellung des Reichskanzlers, seine Mitgliedschaft im preussischen Ministerium als Minister des Auswärtigen hat sonach die hohe politische Wirkung, der Reichspolitik innere Kraft zu verleihen, ferner zu verhindern, dass die Politik Preussens als des mächtigsten Gliedstaates des deutschen Reichs ihre eigenen Wege geht; auf dieser so geschaffenen Intimität der Politik Preussens und des Reichs beruht des letzteren Prestige beim Ausland.

Mit der Entwicklung des preussischen Präsidialgesandten zum einzigen deutschen Reichsminister musste die Statuierung einer Ministerverantwortlichkeit im Sinne des modernen konstitutionellen Staatsrechts Hand in Hand gehen. Hiegegen wurde in der Sitzung des konstituierenden Reichstags vom 23. März 1867 (Stenographischer Bericht Seite 326 ff) vom Abgeordneten von Sybel ein Bedenken geäussert: »Ich habe immer die Anschauung gehabt, dass die Ministerverantwortlichkeit ein charakteristisches und spezifisches Institut der konstitutionellen Monarchie sei . . ; die konstitutionelle Monarchie gibt hiezu den Anlass, indem sie

auf der einen Seite Rechtsverletzungen, auch von höchster Stelle ausgehend, zur Rechenschaft gezogen wissen will, auf der anderen Seite aber nach der Heiligkeit und Unantastbarkeit des Staatsoberhauptes notwendig eines anderen Trägers dieser juristischen Verantwortlichkeit bedarf. . . Unser Verfassungsentwurf gibt uns keine konstitutionelle Monarchie, ich verstehe nicht, wie man auf diesem Boden von der Möglichkeit einer Ministerverantwortlichkeit reden soll . . . Wie mir scheint, ist auf einem solchen Boden nur eine Art der Ministerverantwortlichkeit notwendig und wünschenswert, nämlich die moralische, die historische, die politische Verantwortlichkeit.«

Wäre dieses Bedenken begründet, dann wäre auch die von von Sybel gewünschte politische Ministerverantwortlichkeit des Kanzlers nicht verwendbar; denn auch sie ist eine Ministerverantwortlichkeit und zwar keineswegs die schwächste Art. Von Sybel sagte selbst im Verlaufe seiner Ausführungen: »Die wirksame Verantwortlichkeit . . , das ist die öffentliche, jährlich wiederkehrende, umumwundene, unbeschränkte Diskussion, die wirkliche Verantwortlichkeit, das ist jene öffentliche Meinung, die in unseren Tagen nicht mehr die 6., sondern die 1. der grossen Mächte genannt werden muss. . . . Keine Regierung hat in den modernen Verhältnissen Bestand, die auf die Dauer vor dem Ausspruch dieses Gerichts nicht besteht.«

Der Kaiser ist nun zweifellos nicht Monarch, das deutsche Reich keine Monarchie, aber des Kaisers Stellung ähnelt in vielen Beziehungen der eines Monarchen. So übt er in der Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze Kronrechte aus, hat die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, vertritt den Bund nach aussen, hat ein wenn auch beschränktes Verordnungsrecht, er ist unverantwortlich, wäre es doch unangängig, den unverantwortlichen König von Preussen wegen Regierungshandlungen, die er als Kaiser vornimmt, plötzlich zur Rechenschaft zu ziehen; übrigens wäre deren Verwirklichung mangels eines über dem Kaiser stehenden Gerichts nicht möglich. (Abgeordneter Miquel im Reichstag vom 23. März 1867 Stenogra-

phischer Bericht Seite 343,2). All diese Punkte verlangen hinsichtlich der Verantwortlichkeit für diese Akte ein Korrektivum, und das besteht, wie in der Monarchie, in der Ministerverantwortlichkeit, sei dies nun die juristische, die in der Ministeranklage ihren wesentlichen Ausdruck findet, oder die politisch-parlamentarische. (Pistorius a. a. O. § 54).

III.

Die Natur der Ministerverantwortlichkeit im Allgemeinen ist weder disziplinar- noch strafrechtich, das diesbezügliche Verfahren weder Disziplinar- noch Strafverfahren; vielmehr ruht ihr Wesen allein auf staatsrechtlichem Boden; (Krieghoff a. a. O. Seite 17/18 und Pistorius a. a. O. Seite 165); sie ist konstitutionell-staatsrechtlicher Natur und folgt aus der besondern Stellung des Ministers im konstitutionellen Staat als des verfassungsmässigen Beraters der Krone — Gegenzeichnung! — und Chefs des ihm zugeteilten Verwaltungszweigs. In beiden Funktionen bleibt die Verantwortlichkeit immer dieselbe; (ebenso Pistorius a. a. O. Seite 164/165; anders Buddeus Seite 4/5 und 17 und Bischof a. a. O. Seite 30).

Die Ministerverantwortlichkeit als solche zerfällt in zwei Arten: die rechtliche und die politische, auch parlamentarische genannt. Letztere ist die Pflicht der Minister, ob ihrer ministeriellen Tätigkeit den Kammern als den gesetzgebenden Körperschaften Red' und Antwort zu stehen. Tritt hiezu das Recht der Kammern, durch Beschluss den Minister in Anklagezustand vor einem Staatsgerichtshof zu versetzen, so nennt man dies die rechtliche Verantwortlichkeit des Ministers.

Der Sprachgebrauch ist in der Litteratur verschieden; doch scheint die neuere Zeit die Begriffe »rechtliche« und »politische« Ministerverantwortlichkeit immer mehr in dem angegebenen Sinn zu verstehen. (Vergleiche diesbezüglich Frisch a. a. O. Seite 155 und Passow a. a. O. Zeitschrift für ges. Staatswissenschaft 1903 Seite 169/170).

IV.

Es handelt sich nun um die Frage: »Ist die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers eine rechtliche im angegebenen Sinne oder eine politische?«

Die Vertreter der rechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers[1]) begründen ihre Ansicht insgesamt damit, dass jene auf einem Rechtssatz (Artikel 17 Reichs-Verfassung) beruhe; deswegen sei sie eine rechtliche oder juristische. So führt Schulze a. a. O. § 269 aus: »Man streitet darüber, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur eine politisch-moralische oder eine juristische Bedeutung habe. Es ist anzunehmen, dass jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und der Politik gehören in keine Verfassungs-Urkunde; daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine rechtliche anzusehen.« Aehnlich äusserte sich Abgeordneter Hänel im Jahre 1878 im Reichstag: »Was in einer Verfassung steht und bestimmt wird, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses. Die Verantwortlichkeit (des Reichskanzlers) ist nach unserer Verfassung eine juristische, rechtliche, nicht bloss eine politische und moralische.« (Stenographischer Bericht Seite 401).

[1]) Es sind dies: Rosenberg a. a. O. Seite 28, Schulze, Lehrbuch des deutschen Strafrechts II 93, Zorn a. a. O. I 258, Meyer a. a. O. Seite 691, Kirchenheim a. a. O. Seite 313, Preuss a. a. O. Seite 436, Dainert Seite 66, Frisch Seite 315 und Schlüter Seite 52, Monés a. a. O. Seite 203/209.

Dagegen sprechen sich für die politische Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aus: Laband Staatsrecht I § 40 Seite 338, Pistorius a. a. O. Seite 203, Rönne a. a. O. Seite 181 ff, Jolly a. a. O. Seite 172, Martitz a. a. O. Seite 131, Passow, das Wesen der Ministerverantwortung in Deutschland Seite 63, Arndt in »Das Recht« 1901 Seite 7 ff. (Arndt nimmt in seinem Lehrbuch (bes. Seite 676–687) hiezu keine Stellung!), Joël a. a. O. Seite 40, Mohl a. a. O. Seite 394, Geffken a. a. O. Seite 91, Bloch a. a. O. Seite 149, Maurer a. a. O. Seite 54, Kanngieser a. a. O. Seite 64.

Frisch (Seite 316) nimmt mit der rechtlichen noch die politische Verantwortlichkeit an. Treitschke a. a. O. Seite 556 nennt zwar die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine konstitutionelle, äussert sich aber nicht über die Frage, ob rechtlich oder politisch; ebensowenig Wiechert a. a. O. und Westerkamp a. a. O. Seite 184, welch letzterer jene Verantwortlichkeit als eine »theoretische« bezeichnet.

Die Argumentation, die Verantwortlichkeit, sei eine rechtliche, weil sie auf einem Rechtssatz beruhe, weil sie in der Verfassung statuiert sei, ist richtig, wenn die Ableitung der Verantwortlichkeit aus einem Rechtssatz das Charakteristikum der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit ist; dann wäre wohl auch die politische, die parlamentarische zumeist eine rechtliche. Da sie eine rechtliche ist, führt man weiter aus, müsse auch das Anklagerecht der Kammern vor einem Staatsgerichtshof mit ihr verbunden sein. Dieser Schluss ist jedoch gänzlich verfehlt; er beruht auf einer Verwechslung von Ursache und Wirkung: das Anklagerecht ist nicht eine Folge-, sondern eine Grunderscheinung des Begriffs rechtliche Ministerverantwortlichkeit d. h. die Möglichkeit der Ministeranklage begründet die rechtliche Verantwortlichkeit im technischen Sinn, nicht umgekehrt.

Der Antrag auf Erlass bezw. Inaussichtstellung eines Verantwortlichkeitsgesetzes war zwar im konstituierenden Reichstag gestellt worden (Amendement Bennigsen!), wurde jedoch abgelehnt; insbesondere Fürst Bismarck hat damals energisch gegen Statuierung einer rechtlichen Verantwortlichkeit Stellung genommen, während für sie überhaupt bloss die wenigen, oben erwähnten, Abgeordneten eintraten. Aus der Ablehnung dieses Antrags im konstituierenden Reichstag, wo auch die Begriffe »rechtliche und politische« Verantwortlichkeit klargelegt wurden und zwar im oben angegebenen Sinn, folgt klipp und klar, dass mit Artikel 17 Reichs-Verfassung eine rechtliche Verantwortlichkeit nicht statuiert werden wollte. Die gesetzgebenden Faktoren hatten allein die Möglichkeit, durch Aufnahme oder auch Inaussichtstellung eines Verantwortlichkeitsgesetzes in der Verfassung die Kanzlerverantwortlichkeit zu einer rechtlichen zu gestalten. Die überwiegende Mehrheit des Reichstags aber ebenso wie die verbündeten Regierungen waren gegen diese Gestaltung, und dies ist das Massgebende für Beantwortung der Frage, ob Artikel 17 Reichs-Verfassung eine politisch-parlamentarische oder eine rechtliche Ministerverantwortlichkeit statuiert hat. Wenn nun hinterher ein-

zelne Theoretiker gleichwohl für die rechtliche Natur eintreten, so widerspricht diese Auffassung nicht nur dem Willen des Gesetzgebers, sondern auch dem Wortlaut des Gesetzes. Die Vertreter dieser Ansicht fühlen dies auch und suchen und finden einen Ausweg, indem sie den Artikel 17 Reichs-Verfassung zu einer lex imperfecta stempeln: Die Verantwortlichkeit könne infolge mangelnder Ausführungsbestimmungen nicht geltend gemacht werden, d. h. der Reichskanzler könne nicht in den Anklagezustand versetzt werden; dadurch werde aber ihr rechtlicher Charakter kein anderer; die Erzwingbarkeit sei nicht ein Essentiale des Begriffs »Recht«. (Frisch Seite 315, Preuss Seite 435).

Diese Beweisführung ist unrichtig: gerade jene »Ausführungsbestimmungen«, die Realisierbarkeit der Kanzlerverantwortlichkeit durch die Ministeranklage, sind es, die den rechtlichen Charakter bedingen, in Ermangelung deren von einer rechtlichen Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht die Rede sein kann, sondern allein von einer politisch-parlamentarischen. Die rechtliche Natur im technischen Sinn kommt der Verantwortlichkeit in Artikel 17 Reichs-Verfassung nicht bloss nicht in unvollendetem Masse — lex imperfecta! — sondern überhaupt nicht zu; denn es fehlt an dem wesentlichen Kriterium, der Ministeranklage. Hätte eine »rechtliche« Ministerverantwortlichkeit in Artikel 17 statuiert werden wollen, so wäre die Aufnahme der Ministeranklage in die Verfassungs-Urkunde, da sie nicht eine Ausführungsbestimmung, sondern ein Essentiale des Begriffs »rechtliche« Ministerverantwortlichkeit ist, unerlässlich notwendig gewesen (cf. R. v. Mohl a. a. O. Seite 359)*).

*) Wenn Frisch a. a. O. Seite 155 ausdrücklich sagt: »Die Verantwortlichkeit vor dem Staatsgerichtshof kann durch formelle Anklage realisiert werden; das ist die rechtliche«, so ist unbegreiflich, wie er Seite 315 die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als eine »rechtliche« bezeichnen kann, bei der doch zugestandener Massen die Realisierung durch Anklage unmöglich ist.

Ebenso inkonsequent ist Laband, wenn er einerseits für die politische Natur der Kanzlerverantwortlichkeit Stellung nimmt, andererseits aber mangels der Möglichkeit einer Kanzleranklage den Artikel 17 Reichs-Verfassung für eine lex imperfecta hält.

Beantwortet man die Frage nach dem Wesen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Geiste des Gesetzgebers und nach dem Wortlaut des einschlägigen Artikel 17 Reichs-Verfassung, so ist jede andere Ansicht als die von der politisch-parlamentarischen Natur derselben unhaltbar. Deren »rechtliche« Natur im technischen Sinn kann bloss behauptet werden in Abweichung vom Sprachgebrauch und und unter Zuhülfenahme juristischer Auswege, die geeignet sind, die Haltlosigkeit dieser Ansicht zu verdecken. Unumwunden hat Abgeordneter von Bennigsen in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 (Stenographischer Bericht Seite 329 ff), gelegentlich der Beratung des Stellvertretungsgesetzes, unter Hinweis auf die Ablehnung des Teils seines Amendements seitens des konstituierenden Reichstags, durch den ein Verantwortlichkeitsgesetz in Aussicht gestellt werden sollte, die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zugestanden, dessen juristische hingegen negiert: » . . . . eine juristische Verantwortlichkeit kennt die Reichs-Verfassung so wenig wie die mancher anderer Länder.« (Ebenso in derselben Sitzung Abgeordneter von Helldorf, Stenographischer Bericht Seite 328,2.)

Die Reichsregierung hat denn auch seither strikte an der politischen Natur der reichsministeriellen Verantwortlichkeit festgehalten und, wie im Jahre 1868, 8. Oktober (Stenographischer Bericht 297/309) den Antrag Oehmichen und Genossen, durch den bloss die zivilrechtliche Haftung des Reichskanzlers in feste Formen gekleidet werden sollte, sofern der Bundeskanzler für die dem Bundeshaushaltsetat entsprechende Verwendung des Einnahmebetrages durch eine Kommission von fünf Mitgliedern des Reichstags vor dem Oberappellationsgerichtshof in Lübeck zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden sollte, so auch die auf Statuierung einer rechtlichen Kanzlerverantwortlichkeit abzielenden Anträge des Reichstags schlankweg abgewiesen. Solche Anträge wurden gestellt von den Sozialdemokraten im Jahre 1900, am 22. November (Stenographischer Bericht 1900/03 I. Anlage-Band Seite 364) und am 23. November 1900 (Stenographischer Bericht X, 2 I. Anlage-Band Seite 366) vom

Zentrum. Die Sozialdemokraten wiederholten ihren Antrag unterm 9. Dezember 1903 (Stenographischer Bericht XI, 1 I. Anlage Band Seite 478).

Der Zentrumsantrag lautete:

»Der Reichstag wolle beschliessen, die verbündeten Regierungen zu ersuchen, dem Reichstag einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher die Errichtung und das Verfahren eines Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich regelt, zu dessen Zuständigkeit folgende Gegenstände gehören: 1) . . . 2) . . . Streitigkeiten über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner gesetzlichen Stellvertreter.« (Anlage-Band I Nr. 79).

Der sozialdemokratische Antrag, der an Form und Inhalt den des Zentrums weit übertrifft, hatte folgenden Wortlaut:

»Der Reichstag wolle beschliessen: dem nachstehenden Gesetzentwurf die verfassungsmässige Zustimmung zu erteilen. »Gesetz betr. die Abänderung der Verfassung des deutschen Reichs.« Wir Wilhelm . . . verordnen im Namen des Reichs nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags, wie folgt:

I. In Artikel 17 werden die Worte: »welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt« gestrichen.

II. Hinter Artikel 17 sind folgende Bestimmungen einzuschalten:

Artikel 17a.

Der Reichskanzler ist für seine Amtsführung dem Reichstag verantwortlich. Die Verantwortlichkeit erstreckt sich auf alle politischen Handlungen und Unterlassungen des Kaisers.

Artikel 17b.

Wenn der Reichstag den Reichskanzler für schuldig hält, durch eine von ihm zu verantwortende Handlung oder Unterlassung vorsätzlich oder grob fahrlässig seine Amtspflichten verletzt, namentlich verfassungswidrig gehandelt oder sonst das Wohl des Reichs geschädigt zu haben, so kann der Reichstag gegen den Reichskanzler Anklage erheben. Mit dieser Anklage kann der Reichstag die Anklage wegen

solcher Handlungen des Reichskanzlers verbinden, welche unter das allgemeine Strafgesetz fallen, soweit sie mit den öffentlichen Obliegenheiten des Reichskanzlers zusammenhängen. Die Artikel 17 c, d, e, f, g, h enthalten Bestimmungen über das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof, über dessen Formation und Urteil; Artikel 17 i will die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erweitern.

Diesen Anträgen wurde seitens der verbündeten Regierungen nicht stattgegeben; sie kamen bis jetzt im Reichstag nicht zur Beratung. (Treffliche Kritik derselben siehe bei Passow 1904 Seite 71 ff und Laband in der deutschen Juristen-Zeitung 1901 Seite 1 ff).

Liest man die seichte Begründung von der rechtlichen Natur der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, sie sei deshalb eine rechtliche, weil sie in der Verfassungsurkunde statuiert sei, so kommt man sehr leicht in Versuchung mit Passow (1904 Seite 64) und Laband (deutsches Staatsrecht 4. Auflage I Seite 355 Anmerkung 2) den Streit über die rechtliche bezw. politische Natur als »völlig müssig und unfruchtbar«, als einen »leeren Streit um Worte« zu bezeichnen. Allein dem ist nicht so, vielmehr ist dieser Streit ernster Natur mit praktischer Bedeutung, wie Rosenberg a. a. O. Kapitel III, Dainert (Seite 67) und Schlüter (Seite 53 mit Recht hervorheben. An den Missbrauch des Begriffes »rechtliche« Verantwortlichkeit knüpfen ihre Vertreter Konsequenzen an, die in Wirklichkeit die rechtliche Verantwortlichkeit im technischen Sinn begründen, nämlich die Ministeranklage. »Weil Artikel 17 Reichs-Verfassung bereits die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers aufstelle, deshalb habe ein Verantwortlichkeitsgesetz, durch das die Kanzleranklage normiert würde, bloss die Bedeutung einer Ausführungsbestimmung zu Artikel 17, für sein Zustandekommen gelten daher die Bestimmungen über das der einfachen Gesetze.«

Diese Ausführungen sind, weil auf der falschen Voraussetzung beruhend, Artikel 17 begründe eine »rechtliche« Verantwortlichkeit, unrichtig und daher zurückzuweisen. Artikel 17 ist in Statuierung einer politischen Verantwort-

lichkeit nicht eine lex imperfecta, die der Ergänzung bedürfte, sondern eine lex perfecta, da die Realisierung der politischen Verantwortlichkeit durch alle sich aus deren Wesen ergebenden, nicht erst ausdrücklich in der Verfassung zu benennenden Mittel, wie freie Diskussion und Kritik, Interpellationen, Etatsverweigerung, Ablehnung einer Regierungsvorlage u. s. w. ermöglicht wird. Die Umwandlung dieser politischen Verantwortlichkeit in eine rechtliche durch den Erlass eines Verantwortlichkeitsgesetzes, durch das die Kanzleranklage festgestellt würde, wäre nicht eine Verfassungsergänzung, sondern ein Verfassungsveränderung — das kommt auch im sozialdemokratischen Antrag zum Ausdruck! — welche nur unter den erschwerten Formen des Artikel 78 Reichs-Verfassung erfolgen kann. Jeder Antrag auf Erlass eines Verantwortlichkeitsgesetzes mit dem Institut der Ministeranklage bedeutet ein Rütteln an den Grundfesten unserer Reichs-Verfassung; wenn gar dieses Anklagerecht bloss dem Reichstag ohne Berücksichtigung des Bundesrats und schon bei blosser Schädigung des Reichswohls und Unterlassungen des Kaisers zustehen soll, wie es im Sinne des sozialdemokratischen Antrags liegt — nach dessen Fassung würde auch der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats getroffen werden, — so ist das ein schwerer Angreiff auf die verfassungsmässige Stellung des Kaisers, Bundesrats und Reichskanzlers mit der notwendigen Folge eines extrem parlamentarischen Regimes, der Erniedrigung des Kaisers zur Marionette des Reichskanzlers, dieses aber zur Marionette des Reichstags. (Passow 1904 Seite 77 und 78. Laband, Deutsche Juristische Zeitung 1901, Seite 4).

Früher schon wurde gesagt, dass die Stellungnahme für die »rechtliche« Verantwortlichkeit der Minister bezw. des Reichskanzlers auf einer Ueberschätzung ihres praktischen Wertes und ihrer Bedeutung im Allgemeinen und auf einer argen Verkennung des bedeutsamen Wesens, der praktischen Natur der politisch-parlamentarischen Verantantwortlichkeit beruhe. Aeusserungen wie die des Abgeordneten von Vollmar am 20. Januar 1903 im Reichstag:

»Die Verantwortlichkeit (des Reichskanzlers), wie sie z. Z. besteht, ist in der Tat nichts wert; sie steht lediglich auf dem Papier; man nennt sie eine moralische, eben weil sie keine wirkliche ist und uns keine Möglichkeit gibt, sie mit Erfolg in Anspruch zu nehmen« (Stenographischer Bericht Seite 7420), oder die von Mallinckrodts, die Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers sei der Unverantwortlichkeit so ähnlich wie ein Ei dem andern (Bezold Materialien III Seite 335) und Seydel's, die Worte des Artikel 17 Reichs-Verfassung, »welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt«, seien nichts als eine »Phrase«, sind anders nicht begreiflich.

Politische Erwägungen, die Entwicklungsgeschichte der rechtlichen und der politisch-parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, ferner die äusserst seltene Anwendung der Ministeranklage in der Geschichte lassen die politisch-parlamentarische Kanzlerverantwortlichkeit gegenüber der rechtlichen als bedeutend wertvoller erscheinen.

Die rechtliche Ministerverantwortlichkeit wurde durch die Franzosen nach der französischen Revolution ausgebildet und mit dem Konstitutionalismus auch in Deutschland aufgenommen. Die Ungeeignetheit der Materie zur Kodifizierung, die Entwicklung des Parlaments zum politisch bedeutendsten Faktor des Staats rückte das Schwergewicht von der rechtlichen auf die politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit. Dazu kommt die Schwierigkeit der praktischen Anwendung der ersteren mit den grossen Nachteilen der Ministeranklage für den Staat im Innern und im Verhältnis zum Ausland gegenüber der leichten Handhablichkeit und Realisierbarkeit der letzteren. So kommt es, dass eine Weiterentwicklung jener Art von Ministerverantwortlichkeit seit ca. 100 Jahren nicht mehr zu verzeichnen ist. (Frisch Seite 104).

Was ihre Anwendung anlangt, so weiss die Geschichte bloss von sehr wenig Fällen zu berichten; aber auch bei diesen blieb es zumeist beim blossen Versuch: 1831 in Nassau, 1848 und 1849 in Sachsen, 1865 im Grossherzogtum Hessen erhobenen Anklagen trat jeweils die eine der

beiden Kammern nicht bei; in 6 Fällen im Kurfürstentum Hessen kam eine Verurteilung nicht zustande, eine im Jahre 1850 in Württemberg erhobene Anklage wurde vom Staatsgerichtshof zurückgewiesen. (Passow 1904 Seite 58).

Angesichts dieser geschichtlichen Tatsachen erscheint der praktische Wert der juristischen Ministerverantwortlichkeit denn doch sehr zweifelhaft und mochte man bei Gründung des deutschen Reichs mit Recht auf Aufnahme dieses Instituts in die Reichs-Verfassung verzichten.

Andererseits aber ist in vielen Fällen die Ministeranklage untunlich, so bei Gefährdung der Staatswohlfahrt (siehe Pistorius a. a. O. Seite 169), in Fällen des Staatsnotrechts, dann in jenen Fällen, in denen ein Rechtsspruch mehr die Schaffnng neuen Rechts als die Anwendung bestehender Gesetze bedeuten würde, z. B. Auslegung und Anwendung des Budgetgesetzes durch die Regierung in einer der Ansicht der Volksvertretung widersprechenden Weise, zuweilen auch bei Anklagen in Angelegenheiten der auswärtigen Politik, da manche Punkte, die bestimmend für die Handlungsweise des Ministers gewesen sind und die er zu seiner Verteidigung anführen könnte, im Interesse des Staatswohles vorerst oder für immer geheim zu halten sind (Thudichum a. a. O. Seite 686 Annalen).

Zudem eignet sich die Volksvertretung keineswegs zur Uebernahme der Rolle eines Anklägers, da sie die meiste Zeit nicht versammelt ist und ein Beschluss auf Ministeranklage durch Vertagung oder gar durch Auflösung der Kammer durch die Regierung verhindert werden kann, sodann aber insbesondere deswegen nicht, weil es ihr bei derartigen Krisen an dem Mass von Objektivität mangelt, das man billigerweise auch vom Ankläger verlangen kann, vielmehr von jeher Parteiengunst und Parteienhass hiebei die ausschlaggebende Rolle gespielt haben, (Thudichum a. a. O. Seite 683) so zwar, dass ein verbrecherischer Minister, der Günstling der Majoritätspartei ist, mit der Geltendmachung der vielgepriesenen juristischen Verantwortlichkeit überhaupt nicht zu rechnen braucht, indessen ein Minister, der nach seiner besten politischen Ueberzeugung handelt,

dabei aber das Wohlwollen der herrschenden Partei nicht geniesst, keine Stunde davor sicher ist, in Anklagezustand versetzt zu werden, ist es doch ein Leichtes, in irgend einer seiner Handlungen eine Gefährdung des Staatswohls zu erblicken, wie es ebensowenig Schwierigkeiten macht, eine ministerielle Handlung als unzweckmässig zu erachten.*)

Vielfach wird behauptet, die politische Ministerverantwortlichkeit habe bloss Bedeutung in den parlamentarisch-regierten Staaten, wie z. B. England und dessen Kolonie Australien, wo die Minister aus der jeweiligen Kammermajoritat genommen werden. Es genüge dort ein Beschluss des Hauses, der Regierung zu erklären, sie habe das Vertrauen der Kammer verloren, oder in Frankreich Interpellationen seitens der Kammermitglieder, Erteilung eines Misstrauensvotums, Ablehnung der von der Regierung angekündigten Tagesordnung, um den Rücktritt des Ministeriums zu veranlassen (Frisch Seite 157). Allein all diese Gründe sind nicht spezifisch für den parlamentarisch-regierten Staat, vielmehr kann auch die Kammer eines konstitutionellen Staates, in dem dieses Regierungssystem nicht herrscht, mit denselben Mitteln denselben Zweck verfolgen und erreichen. Es liegt dies an der Entwicklung der Kammern in Deutschland seit Ende der Vierzigerjahre des vorigen Jahrhunderts, wo mit der damaligen Revolution ein neuer politischer Geist durch Deutschland zog, dessen Wirkungen sich alsbald bemerkbar machten. So schreibt Bischof a. a. O. Seite 1 im Jahre 1859 folgende einleitende Worte: »Das Revolutionsjahr, mit welchem das jüngt vergangene Dezennium sich eröffnet, hat in der politischen Anschauungsweise der deutschen Nation einen tiefen Einschnitt zurückgelassen. Das Volk denkt seitdem anders als in früheren Jahren, die Gelehrten schreiben anders, die Kammern reden anders, die Regierungen handeln anders.« Je mehr der konstitutionelle Gedanke zum Ausdruck kam, desto mehr wuchs die Macht der Parlamente. Schon im

*) Ausgegangen wird von der verwerflichen Förderung nicht weniger Schriftsteller, die Anklage auch aus diesen Gründen zuzulassen; vergleiche auch den sozialdemokratischen Antrag!

Jahre 1885 hat Thudichum a. a. O. Seite 687 den Einfluss des Deutschen Reichstags als »übergross« bezeichnet und Jolly hat vorher schon (1880) in seiner Schrift: »Der Reichstag und die Parteien« schlagenden Beweis hiefür geliefert; seitdem aber lässt sich bei ihm keine Rückbildung verzeichnen, sondern immer mehr sucht er — es ist das charakteristisch für alle Parlamente! — in seinen Kompetenzkreis zu ziehen; sogar auf die auswärtige Politik, die von jeher ein »noli me tangere« für das Parlament war, (Bebel am 14. April 1904 im Reichstag, Stenographischer Bericht 2058) übt er einen massgebenden Einfluss aus, so sehr ein Ausschluss seines Mitverfügungsrechts gerade auf diesem Gebiete, weil hier der Dualismus von Krone und Volksvertretung sehr viel Schaden anstiften kann, zu wünschen wäre (Rieker a. a. O. Seite 53/54, Thudichum in »die Leitung der auswärtigen Politik« in Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung des deutschen Reichs 4, 1875—76, Seite 340; Moritz Busch Seite 252).

Mit dieser Machtentfaltung des Parlaments, das ohnedies im Budgetbewilligungsrecht eine scharfe Waffe gegen die Regierung hat, wuchs das Ansehen der politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit in ganz ausserordentlichem Masse, während ebensosehr die rechtliche an Bedeutung verlor. Die moderne Volksvertretung ist eine Macht, die von der Regierung, von den Ministern, wollen sie auf ihrem Posten bleiben, auf die Dauer nicht ignoriert werden kann; diese sind gezwungen, mit ihr zusammenzuarbeiten, bei Misshelligkeiten sich entweder zu akkommodieren oder abzudanken. Ohne ihren Willen kann kein Minister auf dem Posten bleiben, so sehr er sich der Gunst seines Fürsten erfreuen mag. Das Bewusstsein, in der Volksvertretung einen übelwollenden, feindlich gesinnten Mitarbeiter zu haben, die tägliche Kritik der Regierungshandlungen und die Ausübung des Interpellationsrechts in der Kammer, was mitunter, besonders wenn es sich um einen missliebigen Minister handelt, in schroffer und scharfer, die Formen des gewöhnlichen gesellschaftlichen Verkehrs ausserachtlassender Weise geschieht. – Fürst Bismarck hat sich im

Jahre 1881 im Reichstag bitter darüber beklagt (siehe Kortkampf a. a. O. Band III Seite 450) — die Ablehnung einer von der Regierung mühevoll ausgearbeiteten Gesetzesvorlage, dazu die scharfe Beurteilung der Regierungshandlungen in den politischen Tagesblättern, vor allem aber die Verweigerung des Budgets, all das zeitigt bei einem Minister den Entschluss, »aus Gesundheitsrücksichten« sein Amt zu quittieren.

Von den Vorzügen der politischen Verantwortlichkeit im Vergleich zur rechtlichen war die Mehrheit der Abgeordneten im konstituierenden Reichstag überzeugt. So äusserte Abgeordneter Gumbrecht in der Sitzung vom 26. März 1867: »Auf die juristische Verantwortlichkeit gebe ich nicht viel . ., aber von der politischen kann und darf man nicht gering denken . . . Sie ist weniger eine Rechts- als eine Machtfrage.« (Stenographischer Bericht Seite 363). Abgeordneter Weber sagte in der gleichen Sitzung: »Um die Minister aus ihrem Amt zu bringen, genügt mir eine Verantwortlichkeit, und das ist die politische, und ich lege, wenn noch die juristische hinzukommen soll, auf diese letztere gar kein Gewicht . . . Ich glaube auch, dass die juristische Verantwortlichkeit des Papiers nicht wert wäre, auf dem sie stände. Wird die politische Verantwortlichkeit dem Reichstag gewährt, so wird dadurch die Möglichkeit gegeben, das Ministerium zu beseitigen, durch die juristische Verantwortlichkeit wird diese Möglichkeit nicht erhöht. Diese Möglichkeiten, das Ministerium zu beseitigen, bestehen in der freien Diskussion, in dem Recht des Parlaments, das Ministerium vorzufordern und von ihm Auskunft zu verlangen, im Rechte der Interpellation, in dem Recht sich über Massregeln des Ministeriums zu beschweren und Adressen an den König zu erlassen . . . (Stenographischer Bericht Seite 364,2).*)

Neben der Entwicklung der Parlamente zu einem bedeutenden politischen Machtfaktor — ihre Entwicklung zu

*) Aehnliche Ausführungen machte Abgeordneter Freiherr von Vincke, der die juristische Verantwortlichkeit neben der politischen ein »wahres Spielzeug für Kinder« nannte. (Stenographischer Bericht 1867 Seite 367).

Verwaltungskontrollen, abgesehen von ihrem Charakter einer gesetzgebenden Körperschaft, infolge des steigenden Einflusses, den sie mit der Zeit auf die Verwaltung gewonnen haben, ist unverkennbar — liegt ein weiterer Grund für die Minderung des Ansehens der juristischen Ministerverantwortlichkeit »in der Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der gesetzlichen Ordnung des Behördensystems und der Zuständigkeit der Behörden sowie der allgemeinen Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmässigkeit ihrer Handlungen. Dadurch sind eigentliche Willkürakte des Ministers und Verletzungen von subjektiven Rechten und objektiven Rechtssätzen . . . auf dem grössten Teil des gesamten Verwaltungsgebietes nicht mehr möglich. So sind Rechtsverweigerungen, Verweisungen vor Ausnahmegerichte und willkürliche Bestrafungen durch Fortbildung der Gerichtsverfassung und des Prozessrechts im Wesentlichen als ausgeschlossen anzusehen . . . Die Ministerverantwortlichkeit ist hiedurch immer mehr und mehr auf das politische Gebiet eingeschränkt worden . . .« (Laband a. a. O. Deutsche Juristen-Zeitung 1901 Seite 1 ff).

Was man der »juristischen« Verantwortlichkeit nicht nachrühmen kann, nämlich praktische Bewährung, lässt sich zu ihrem Lob von der politischen sagen: sie hat sich trefflich bewährt in Belgien, wo sie seit dem Jahre 1831 besteht, desgleichen in Italien; der Zweck, ein missliebiges Ministerium zu beseitigen, wurde mit ihr dort noch immer, so oft das Parlament darauf abzielte, erreicht.

Damit die politische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vom Reichstag geltend gemacht werden kann, ist die Anwesenheit des Kanzlers in dieser Körperschaft notwendig. Von den Gegnern der politischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers wird die Tatsache, dass dieser durch keine gesetzliche Bestimmung zum Erscheinen im Reichstag verpflichtet ist, sehr hervorgehoben. Sie berufen sich dabei auf Bismarck, der gelegentlich auch diese Ansicht verfocht: »Der Kanzler hätte, wenn er nicht zugleich preussischer Bevollmächtigter zum Bundesrat ist, nach dem Wortlaut der Verfassung nicht einmal die Berechtigung an den

Debatten des Reichstags persönlich teilzunehmen . . . Wenn also weder der König von Preussen noch ein anderes Mitglied des Bundes den Kanzler mit einer Vollmacht für den Bundesrat versieht,*) so fehlt demselben die verfassungsmässige Legitimation zum Erscheinen im Reichstag.« (Bismarck, Gedanken und Erinnerungen II Seite 336). Auch sei das Amendement Braun, nach welchem der Reichstag das Recht haben sollte, bei seinen Beratungen die Anwesenheit des Reichskanzlers zu verlangen, vom konstituierenden Reichstag abgelehnt und damit zum Ausdruck gebracht worden, dass eine parlamentarische Verantwortlichkeit überhaupt nicht statuiert werden sollte. Letztere Behauptung wurde früher schon widerlegt. Die Ablehnung des genannten Amendements aber erfolgte, weil man es als selbstverständlich und daher überflüssig erachtete. So sagte diesbezüglich Bismarck in der Sitzung vom 29. März 1867: »Ich halte diesen Zusatz eigentlich für überflüssig; die Regierungen haben ja das grösste und dringendste Interesse, ihre Angelegenheiten im Reichstag zu vertreten und hier zu erscheinen.« (Stenographischer Bericht Seite 445). Mit diesen seinen eigenen Worten wird wohl am besten seiner obigen Ansicht die Beweiskraft genommen. Vom formaljuristischen Standpunkt aus ist jene die Berechtigung des Reichskanzlers zum Erscheinen im Reichstag negierende Aeusserung Bismarcks allerdings nicht zu beanstanden; allein die Frage ist denn doch mehr politischer als rechtlicher Natur und daher auch nach Massgabe politischer Erwägungen zu lösen, und es wird sich wohl kaum jemals ein Kanzler auf diesen streng juristischen Standpunkt stellen, wenn ihm an der weiteren Innehabung seines Postens gelegen ist. Der Reichstag hat eben zu viele Mittel, um einen in diesem Punkte widerspenstigen Reichskanzler mürbe zu machen. Gerade mit der Entwickelung der politischen Verantwortlichkeit ist die politische Notwendigkeit der Teilnahme der Minister an den Beratungen der Kammern gegeben; es ist darin ein erfreulicher Anfang einer organischen

*) (nach Bismarck ist demnach der Reichskanzler nicht notwendig Bundesratsbevollmächtigter! siehe oben)

Verbindung zwischen Legislative und Exekutive zu erblicken, deren Zerreissung durch die Theorie, durch die Entwicklung und Aufnahme der Montesquieu'schen und Delome'schen Lehre über die absolute Teilung der Gewalten im Staate verursacht worden ist.

Ein weiterer Grund für Aufnahme der politischen Verantwortlichkeit in die Reichs-Verfassung liegt in der Konzentration der Reichsvollziehungsgewalt. Es wäre geradezu absurd, den Reichskanzler als einzigen Reichsminister wegen jeder unzweckmässigen Handlung in irgend einem Verwaltungszweige auf die Anklagebank zu setzen; ebenso Martitz a. a. O. Seite 140); dadurch würde das bereits gesunkene Ansehen der juristischen Ministerverantwortlichkeit nur noch mehr geschmälert. Bei dieser Organisation der Reichsvollziehungsgewalt kann nur die politische Verantwortlichkeit eine praktische Bedeutung haben.

Die Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit, sei dies nun die juristische oder die politische, ist eine Machtfrage. Ein schwaches Parlament wird die Kraft gar nie haben, einen verbrecherischen Minister auf die Anklagebank zu setzen; umgekehrt aber wird ein starkes Parlament nicht der schwerfälligen Ministeranklage bedürfen, um ein missliebiges Ministerium zu Fall zu bringen, sondern hiezu genügt vollauf die politische Verantwortlichkeit. Angenommen, der Minister würde durch den Monarchen, der Reichskanzler durch den Kaiser wider den Willen der Volksvertretung im Amte belassen, so hätte das doch keine nachhaltige Wirkung; der Kanzler, der das Vertrauen des Reichstags verloren hat, ist gezwungen, über kurz oder lang sein Amt niederzulegen; der Grund liegt in der dadurch geschaffenen Unmöglichkeit des an sich notwendigen Zusammenarbeitens zwischen Regierung und Parlament.

Vielfach wird behauptet, Artikel 17 Reichs-Verfassung begründe bloss eine moralische Verantwortlichkeit; zuweilen begegnet man auch der Auffassung, die verfassungsmässige Verantwortlichkeit des Reichskanzlers beziehe sich bloss auf die gegengezeichneten Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, — »formale« Verantwortlichkeit — für alles

andere, für das man den Reichskanzler überhaupt verantwortlich machen könne, bestehe bloss die moralische Verantwortlichkeit. So führte Reichskanzler Fürst Bülow am 19. Januar 1903 im Reichstag aus: Gemäss Artikel 17 »erstreckt sich die dadurch begründete Verantwortlichkeit nur auf Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, also nur auf solche Handlungen, welche in unmittelbarer Ausübung der dem Kaiser zustehenden Regierungsrechte vor sich gehen. . . . Jenseits dieser von der Verfassung gezogenen Schranken beginnt das weite Gebiet, wo nicht mehr die formale Verantwortlichkeit des Reichskanzlers Platz greift, sondern, ich möchte sagen, die Imponderabilien der Tradition, des Taktes, der Gewissenhaftigkeit, der moralischen Verantwortlichkeit . . . (Stenographischer Bericht Seite 7409).

Will man unter dieser moralischen Verantwortlichkeit bloss die für alle Beamte und für alle Menschen bestehende verstehen und sie nicht identifizieren mit der politischen Ministerverantwortlichkeit, so ist diese Auffassung als falsch zurückzuweisen. Die moralische Verantwortlichkeit bedurfte zu ihrer Begründung nicht erst der ausdrücklichen Aufnahme in die Verfassungs-Urkunde. Jeder Handlung folgt gewissermassen wie ihr Schatten diese Verantwortlichkeit. Vielmehr ist durch Artikel 17 Reichs-Verfassung eine Verantwortlichkeit im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts begründet worden, die sich nicht auf die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers beschränkt, sondern auf alle Handlungen, die der Reichskanzler als Chef der Reichsverwaltungen vornimmt, erstreckt; diese Erweiterung ergibt sich aus der ministeriellen Stellung des Kanzlers: Artikel 17 Reichs-Verfassung macht ihn zum einzigen Reichsminister und spricht seine Verantwortlichkeit in dieser Eigenschaft aus; daher ist die Einschränkung, wie sie in der Annahme einer formalen Verantwortlichkeit liegt, zurückzuweisen. (Aehnlich auch Dainert a. a. O. Seite 68/69 und Joël a. a. O. Seite 410; anderer Ansicht Rösler a. a. O. Seite 31 und Bloch a. a. O. Seite 150).

Aus allen vorausgehenden Ausführungen über das Wesen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ergibt

sich als Zusammenfassung: Artikel 17 Reichs-Verfassung begründet nicht eine rechtliche, sondern eine politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

V.

Nicht minder bestritten als die eben behandelte Frage nach der Natur der kanzlerischen Verantwortlichkeit ist die nach dem zu ihrer Geltendmachung berechtigten Subjekte. Der Streit lässt sich auf die Frage reduzieren: Ist auch der Bundesrat berechtigt, die (politisch-parlamentarische) Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geltend zu machen?

Rosenberg, Meyer-Anschütz, Schlüter, Monés Seite 216/217 halten den Reichstag für das allein berechtigte Subjekt; auch Jolly und Martitz scheinen diese Ansicht zu vertreten; dagegen ist nach Laband (Staatsrecht § 40), Schulze (a. a. O. § 269), Thudichum (Verfassungsrecht Seite 132), Rönne a. a. O. Seite 267, Zorn a. a. O. I Seite 258, Preuss Seite 444, Pistorius, Passow, Dainert, Haenel (Seite 20), Frisch, Joël (Seite 410), Westerkamp (Seite 205), Arndt (Seite 681), Wiechert (Seite 23), Maurer (Seite 54), Mohl auch der Bundesrat zur Geltendmachung der Kanzlerverantwortlichkeit legitimiert. — Für Seydel sind entsprechend seiner Auffassung von deren Natur die Fragen: Wem und wofür verantwortlich? »gleichgültige Dinge« (Kommentar 1. Auflage Seite 129). Held und Hensel nehmen überhaupt bloss disziplinäre Verantwortlichkeit gegenüber dem Kaiser, nicht aber eine konstitutionelle Verantwortlichkeit an.

Kirchenheim, Treitschke, Geffken äussern sich nicht zur Frage.

Im konstituierenden Reichstag wurde die aufgeworfene Frage gestreift vom Abgeordneten Schulze in der Sitzung vom 23. März 1867 (Stenographischer Bericht Seite 341). In derselben Sitzung erklärte Abgeordneter Miquel den Reichskanzler bezw. Bundeskanzler dem Reichstag und Bundesrat für verantwortlich; dieselbe Ansicht vertraten Bennigsen (Stenographischer Bericht Seite 375), Lasker (Stenographischer Bericht Seite 365), Bismarck (am 28. September 1867 Stenographischer Bericht Seite 139,2).

Während das Amendement Bennigsen keine Bestimmungen hierüber enthielt, war einem Antrag Ausfeld und Genossen Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat zu grunde gelegt (Anlage No. 23 Seite 47 und No. 30 Seite 49/50). Derselbe wurde aber, gleich dem von Erxleben-Zachariae gestellten Antrag, nach welchem die Bundesminister bloss dem Reichstag verantwortlich sein sollten, abgelehnt.

Bei den erwähnten Schriftstellern findet man zumeist keine Begründung ihrer Ansicht; eine Ausnahmestellung nehmen in dieser Richtung ein Mohl, Rosenberg, Dainert, Westerkamp, Monés und Schlüter. Letzterer gibt die Argumentation Rosenberg's wieder, nachdem er einen Analogieschluss aus Artikel 72 Reichs-Verfassung, durch den die Pflicht des Reichskanzlers normiert ist, jährlich dem Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen, in Beziehung auf die mit Artikel 17 Reichs-Verfassung statuierte Verantwortlichkeit für unzulässig erklärt hat mit Rücksicht darauf, dass dieser Artikel auch als lex specialis gedacht werden könnte (ebenso Rosenberg a. a. O. Seite 32), indem er sagt: »Der Bundesrat kann nicht verglichen werden mit einem Oberhaus, ist keine parlamentarische Körperschaft. Durch Artikel 17 sollte bloss eine konstitutionelle Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung geschaffen werden; dass auch den Regierungen (Bundesrat!) ein Schutz gegen Willkürakte des Reichskanzlers gegeben werden soll, ist in den Verhandlungen mit keiner Silbe erörtert worden. (Das ist unrichtig; siehe oben!) Als Reichsminister ist nun der Reichskanzler lediglich Gehilfe des Kaisers, hat dessen Rechte zu wahren und seinen Anordnungen Folge zu leisten. Eine Kritik seiner Tätigkeit von Seite des Bundesrats würde also zugleich einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten, der als Mitträger der Souveränität völlig gleichberechtigt neben dem Bundesrat steht . . .« (Ebenso Monés Seite 216/217.)

Westerkamp sagt a. a. O. Seite 205: »Da die vollziehende Gewalt des Reichs sowohl die Rechte der Staaten als diejenigen des deutschen Volkes missachten kann, so

würde sowohl dem Bundesrat als dem Reichtag die Befugnis zur Erhebung von Anklagen zu geben sein.«

Dainert a. a. O. Seite 69 führt aus: Die Argumentation, der Bundesrat sei nicht berechtigtes Subjekt, weil er nicht Volksvertretung, sondern Regierungskollegium sei, sei nicht stichhaltig, denn der Bundesrat habe gewissermassen die Stellung eines Oberhauses oder Senats, wenn er auch teilweise Verwaltungsorgan sei; eigentliches Regierungsorgan aber sei er auch nicht. Seine Hauptbedeutung liege in der Stellung als Legislativorgan. »Da überdies die Ministerverantwortlichkeit ein organisches Bindeglied zwischen Gesetzgebung und Verwaltung bilden soll, so liegt umso weniger Anlass vor, die Gleichstellung von Bundesrat und Reichstag hinsichtlich des Rechts auf Geltendmachung der Reichskanzler-Verantwortlichkeit in Abrede zu stellen. Der Kanzler ist also auch dem Bundesrat gegenüber konstitutionell verantwortlich.«

Mohl a. a. O. Seite 398 begründet die Berechtigung des Bundesrats damit, »dass sehr wichtige Reichsangelegenheiten, wie Gesetzgebung, Kriegserklärung u. s. w. von ihm gemeinschaftlich mit dem Kaiser zu besorgen seien, sodann dass ihm als das Organ der sämtlichen Einzelregierungen, überhaupt die Forderung zustehe, die Reichs-Verfassung und Reichsgesetzgebung in allen Beziehungen vollständig, sachgemäss und rechtlich unanfechtbar gehandhabt zu sehen, er somit in einem Zweifelsfalle müsse Erklärung verlangen können.« Gegen die Berechtigung des Bundesrats führt Mohl das von Rosenberg und Schlüter verwertete Argument an; jedoch erscheinen ihm die ersteren Gründe überwiegend.

Preuss a. a. O. Seite 444 leitet die Berechtigung des Bundesrats aus dessen Stellung als Organ der Gesetzgebung ab.

Die Beweisführung Rosenberg's, eine Kritik der Tätigkeit des Kanzlers als Gehilfen des Kaisers durch den Bundesrat würde gleichzeitig einen unzulässigen Eingriff des letzteren in die Rechte des Kaisers bedeuten, bezieht sich fürs Erste auf einen verhältnismässig kleinen Teil der

Tätigkeit des Reichskanzlers, nämlich den Kreis von gegenzuzeichnenden Regierungshandlungen des Kaisers, die dieser selbständig, ohne Mitwirkung des Bundesrats vornimmt. Damit ist aber die Nichtberechtigung des Bundesrats zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hinsichtlich aller jener Verwaltungshandlungen, die letzterer als Vertreter des Kaisers, also selbständig als Reichsminister vornimmt, keineswegs begründet oder erwiesen. Sodann aber erscheint es denn doch noch sehr fraglich, ob der Bundesrat mit einer Kritik jener oben bezeichneten Tätigkeit des Reichskanzlers wirklich in die Rechtssphäre und Selbständigkeit des Kaisers eingreift; wenn schon, dann liesse sich doch die gleiche Einwendung auch bei einer Kritik jener Handlungen durch den Reichstag machen; auch diesem gegenüber nimmt der Kaiser hinsichtlich jener Regierungshandlungen eine selbständige Stellung ein; gleichwohl aber erklärt man dessen Kritik für zulässig.

Die ganze Frage ist von folgendem Gesichtspunkt aus zu behandeln: Der Bundesrat ist nicht bloss Verwaltungsorgan, — diese seine Eigenschaft ist hier nicht von Belang! — sondern in erster Linie gesetzgebendes Kollegium. Da die Ministerverantwortlichkeit eine gesetzmässige Verwaltungstätigkeit garantieren soll und von den gesetzgebenden Körperschaften gerade wegen ihrer gesetzgebenden Tätigkeit — auf die Organisation dieser Körperschaften kommt es weniger an als gerade auf diese Tätigkeit — anerkanntermassen geltend zu machen ist, so lässt sich ein stichhaltiger Grund, dem Bundesrat, der doch bei der Reichsgesetzgebung nicht minder beteiligt ist als der Reichstag, diese Berechtigung zu versagen, nicht finden. Und auch mit jenem Eingriff in die Rechtssphäre des Kaisers verhält es sich in Wirklichkeit anders: Solange der Kaiser bezw. Reichskanzler als dessen Gehilfe jene Regierungshandlungen den Gesetzen gemäss ausführt, wäre eine Kritik nicht bloss des Bundesrats, sondern ebenso des Reichstags allerdings eine Verletzung kaiserlicher Regierungsrechte. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers setzt aber erst bei gesetzwidriger Ausübung bezw. Nichtausübung jener Rechte oder

bei Anmassung nicht eingeräumter Rechte ein. Wenn in solchen Fällen die gesetzgebenden Faktoren eingreifen, also Reichstag wie Bundesrat, so bedeutet dies doch wahrlich nicht einen Angriff auf Rechte des Kaisers, sondern die Ausübung des ihnen zustehenden Rechts, Gesetzes- oder Verfassungsverletzungen zurückzuweisen, zu verlangen, dass die Tätigkeit der Regierung oder einzelner Regierungsorgane innerhalb der gesetzlichen Schranken sich bewege.

Man könnte einwenden, aus dieser Argumentation liesse sich auch das Recht des Reichstags ableiten, Regierungshandlungen des Bundesrats zu kritisieren; allein dieser Schluss ist im Hinblick auf die anerkannte Unverantwortlichkeit — Binding a. a. O. nennt ihn »absolut schuldunfähig« — des Bundesrats, die nicht wie die des Kaisers durch einen verantwortlichen Minister gedeckt wird, unrichtig.

Die Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers wird demnach vom Reichstag und vom Bundesrat geltend gemacht. Dieser Standpunkt wurde von jeher auch von der Reichsregierung vertreten. So sagte Bismarck in der Reichstagssitzung vom 28. September 1867: »Ich gebe hiemit . . . die Erklärung ab, dass ich den Bundeskanzler auch für Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes »dem Reichstag und dem Bundesrat« gegenüber für verantwortlich ansehe, solange die jetzige Verfassung besteht.« (Stenographischer Bericht Seite 139,2). Und Fürst Bülow in der Sitzung des Reichstags vom 19. Januar 1903: ». . . Ich bin »dem Bundesrat wie diesem hohen Hause für eine Führung der Geschäfte verantwortlich, welche weder den äusseren noch den inneren Frieden des Reichs gefährdet.« (Stenographischer Bericht Seite 7409,2). Diese Erklärungen blieben unwidersprochen.

Die Auffassung von der Berechtigung des Bundesrats findet eine gewisse Bestätigung in Artikel 72 Reichs-Verfassung. Hienach hat der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Reichstag und Bundesrat zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Rosenberg, Monés und Schlüter wollen in diesem Artikel in Beziehung auf Berechtigung des Bundesrats, den Reichs-

kanzler zur Verantwortung zu ziehen, eine lex specialis erblicken (siehe oben) und dementsprechend eine Erweiterung dieses Rechts auf alle übrigen ministeriellen Handlungen — die Rechnungslegung nach Artikel 72 Reichs-Verfassung ist reichsministerielle Tätigkeit, die Verantwortlichkeit hiefür daher die konstituionelle — cf. Haenel Studien II, das Gesetz im formellen und materiellen Sinn, Seite 322 — zurückweisen. Ist nun einerseits der Charakter des Artikel 72 als einer lex specialis keineswegs erwiesen, andererseitt aber der Kanzler in einem Punkte Rechnungslegung! — nach dem Wortlaut der Reichs-Verfassung dem Bundesrat konstitutionell verantwortlich, so ist doch der Schluss nicht verfehlt, dass er ihm auch wegen der anderen ministeriellen Tätigkeit verantwortlich sei, zumal gegenteilige Bestimmungen in der Verfassungs-Urkunde nicht enthalten sind. Bundesrat und Reichstag haben als Gesetzgebungs-Organe das Recht, die Anwendung der Gesetze zu überwachen. Als kontrollierende Organe der Reichsvollziehungsgewalt sind sie, da gemäss Artikel 69 Reichs-Verfassung das Budget durch ein Gesetz festgestellt wird, Subjekte des Rechts auf Verantwortung des Kanzlers nach Artikel 72 Reichs-Verfassung, also über die Ausführung des Budgetgesetzes (Haenel a. a. O.) Hieraus folgt, dass Artikel 72 Reichs-Verfassung in dieser Beziehung nicht eine lex specialis ist, sondern eine Anwendung des aus der Stellung des Bundesrats als Gesetzgebungsorgans sich von selbst ergebenden Rechts desselben, den Reichskanzler als Reichsminister zur Verantwortung zu ziehen.

Dass der Reichsminister nicht einzelstaatlichen Regierungen oder Volksvertretungen verantwortlich ist, (ebenso Monés Seite 215), ergibt sich aus der Inkompetenz letzterer für Ueberwachung der Reichsverwaltung und aus der Ueberordnung des Reichs über die Einzelstaaten (ebenso von Rönne a. a. O. Seite 184).

Die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers besteht zufolge ihrem Wesen natürlich auch nicht gegenüber dem Kaiser (ebenso Mohl a. a. O.) Der Reichskanzler als Minister ist zwar auch dem Kaiser verantwortlich, je-

doch bloss disziplinarrechtlich; es beschränkt sich, wie bei jedem Minister, diese Disziplin auf das Recht der freien Entlassung (Pistorius a. a. O.)

VI.

Was den Umfang der reichsministeriellen Verantwortlichkeit anlangt, so ist allgemein der Satz anerkannt, dass sie sich auf die gesamte Amtstätigkeit des Reichskanzlers als Reichsministers erstreckt. Soweit seine Kompetenz reicht, soweit reicht seine Verantwortlichkeit. Nach Artikel 17 lässt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hinsichtlich ihres Umfanges einteilen wie folgt:

1. Verantwortlichkeit für die Tätigkeit des Kanzlers als Gehilfen des Kaisers; deren äusseres Zeichen ist die Gegenzeichnung; es ergibt sich demnach die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für alle von ihm kontrasignierten Regierungsakte des Kaisers.

2. Als einziger Reichsminister ist der Reichskanzler auch Chef der gesamten Reichsverwaltung; seine Verantwortlichkeit erstreckt sich auf die diesbezüglichen ministeriellen Handlungen, die er selbständig, als Vertreter des Kaisers vornimmt.

3. Es erübrigt die Frage: Besteht die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch für solche Handlungen des Kaisers, die nicht gegengezeichnet zu werden brauchen oder bei denen ihrer Natur nach eine Gegenzeichnung unmöglich ist?

Bei Behandlung des 1. Punktes entsteht zunächst die Frage: Welche Akte des Kaisers sind gegenzuzeichnen? Die Antwort, die die Reichs-Verfassung hierauf gibt: »Anordnungen und Verfügungen des Kaisers«, bedarf einer Erläuterung hinsichtlich der Bedeutung dieser Begriffe. Schulze (a. a. O. § 269) versteht darunter »alle denkbaren Regierungshandlungen des Kaisers mit einziger Ausnahme der Akte des militärischen Oberbefehls, nicht der Militärverwaltung«; Seydel nennt Anordnungen und Verfügungen solche Erlasse des Kaisers in Reichsangelegenheiten, »auf deren Grund hin unmittelbar gehandelt werden soll.« (Artikel

kaiserliche Erlasse und Gegenzeichnung a. a. O. Seite 123 ff). Hensel a. a. O. Kapitel II § 1 sagt: Zu Anordnungen und Verfügungen »sind alle diejenigen Willensakte des Kaisers zu rechnen, welche als Willensakte der Reichsgewalt zu betrachten sind.« Reichskanzler Fürst Bülow versteht unter ihnen »solche Handlungen, welche in unmittelbarer Ausführung der dem Kaiser zustehenden Regierungsrechte vor sich gehen.« (Rede in der Reichstagssitzung vom 19. Januar 1903, Stenographischer Bericht Seite 7409.)

Durch diese sich im Wesentlichen nicht widersprechenden Citate dürfte der Begriff »Anordnungen und Verfügungen des Kaisers« klargestellt sein.

Der Reichskanzler ist dementsprechend verantwortlich für die völkerrechtliche Vertretung des Reichs durch den Kaiser, für Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, für Eingehung von Bündnissen und anderen Verträgen mit fremden Staaten, desgleichen für den Inhalt dieser Verträge, gleichgültig ob er Materien betrifft, welche nach Artikel 4 Reichs-Verfassung in den Bereich der Gesetzgebung des Reichs gehören oder nicht. (Artikel 11 Reichs-Verfassung). Er ist ferner verantwortlich für Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schliessung des Bundesrats und des Reichstags (Artikel 12), für Auflösung des letzteren (Artikel 24), für Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und für die Ueberwachung der Ausführung derselben (Artikel 17); für den Inhalt der Reichsgesetze dagegen ist er nicht verantwortlich, da dieser ohne Mitwirkung des Kaisers durch Bundesrat und Reichstag allein festgesetzt wird (ebenso Rosenberg und Schlüter; anderer Ansicht scheint Frisch zu sein a. a. O. Seite 316).

Weiterhin erstreckt sich des Kanzlers Verantwortlichkeit auf die Ernennung und etwaige Entlassung der Reichsbeamten (Artikel 18 Reichs-Verfassung), auf Vollstreckung der vom Bundesrat beschlossenen Exekution gegen Bundesglieder (Artikel 19), auf die Ueberwachung der Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens bei Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern durch die Bundesstaaten (Ar-

tikel 36), auf die obere Leitung der Post und Telegraphenverwaltung und Bestellung der hiezu erforderlichen Behörden, auf den Erlass und den Inhalt der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie auf die ausschliessliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen, auf die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten, ferner auf die Anstellung der zur Wahrnehmung des Aufsichts- u. s. w. Dienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungierenden Post- und Telegraphenbeamten (Artikel 50 Reichs-Verfassung), weiter auf die Organisation und Zusammensetzung der Kriegsmarine des Reichs, Ernennung der Offiziere und Beamten der Marine (Artikel 53 Reichs-Verfassung), auf die Aufsicht des Konsulatswesen und die Anstellung der Konsule (Artikel 56 Reichs-Verfassung). In den Bereich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers fällt ferner die Tätigkeit des Kaisers auf dem Gebiete der Militärverwaltung, z. B. Anlegung von Festungen innerhalb des Bundesgebiets (Artikel 63, 64, 65 Reichs-Verfassung).

Auch für Unterlassungen in den voraufgeführten Gebieten ist der Reichskanzler verantwortlich.

Rosenberg a. a. O. § 3 ist der Ansicht, der Reichskanzler nehme die dem Kaiser gegenüber den einzelnen Bundesstaaten zustehenden Verwaltungs- und Aufsichtsrechte nicht als Gehilfe, sondern als Vertreter des Kaisers wahr; demnach bedürfe es hiebei keiner Tätigkeit des Kaisers, infolgedessen auch keiner Gegenzeichnung, sondern der Reichskanzler erlasse bezügliche Verfügungen selbständig und nach freiem Ermessen. Ebenso verhalte es sich bei Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze in den Einzelstaaten. Nun ist aber gerade beim letztangeführten Punkte nach der Fassung des Artikel 17 unbestreitbar, dass das Anordnungs- und Verfügungsrecht des Kaisers ihn mit umgreift Die Funktionen, die die Reichs-Verfassung dem Kaiser überträgt — hierher gehört auch der erstere Punkt — muss dieser ausüben; der Reichskanzler ist ihm dabei

behilflich, indem er betreffende Anordnungen und Verfügungen des Kaisers gegenzeichnet. Der Reichskanzler handelt also hiebei nicht als Vertreter, sondern als Gehilfe des Kaisers.*)

Aus Artikel 11 Reichs-Verfassung ergibt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die äussere Politik. Hieraus darf aber nicht das Recht des Reichstags abgeleitet werden, in den Entwicklungsgang dieser Politik einzugreifen, den Reichskanzler in der Verfolgung einer gewissen Richttung in der äusseren Politik zu beeinflussen. »Der Zweig des öffentlichen Dienstes, welcher den Verkehr und das Verhältnis zu den auswärtigen Staaten regelt, bedarf mehr als jeder andere Zweig des Zivildienstes eine straffe Unterordnung der Glieder unter das Haupt, der Uebereinstimmung in allen Aeusserungen ihrer Tätigkeit. Die gesamte Diplomatie eines Staates muss sich nach den Gedanken des Ministers richten, sich nach seinem Willen, nach seinen Befehlen drehen und bewegen wie die Webstühle einer Fabrik nach der Dampfmaschine.« (Busch a. a. O. Seite 252). Dagegen muss das Recht der Kritik des Reichstags hinsichtlich der Ergebnisse, des durch die Politik des Reichskanzlers geschaffenen Zustandes anerkannt werden.

Seine Verantwortlichkeit für die innere Politik hat Bismarck bestritten in der Reichstagssitzung vom 24. Februar 1881: »Ich könnte behaupten, dass meine verfassungsmässige Verantwortlichkeit lange nicht soweit geht, wie diejenige, die mir faktisch auferlegt wird; ich könnte mich vielmehr zurückziehen und sagen: Die Reichspolitik geht mich in inneren Beziehungen gar nichts an, ich bin nur des Kaisers Exekutivbeamter« (siehe Kortkampf a. a. O. III Seite 444). Diese Aeusserung steht im Widerspruch mit einer gelegentlich der Beratung des Reichshaushaltsetats am 29. November gleichen Jahres von Bismarck abgegebenen Erklärung: »Die Politik, die da getrieben wird im Reich, ist von mir als Reichskanzler zu vertreten . . . Das Verhältnis ist durch die Verfassung das, dass die Politik des Kaisers nicht ins Leben treten kann, wenn der Kanzler

*) Deshalb wurden diese Gebiete unter Ziffer 1 aufgeführt.

nicht durch seine Kontrasignatur die Verantwortlichkeit dafür übernimmt . . .« (Siehe Roëll und Epstein Seite 24). Durch diese Erklärung dürfte die vorausgehende Bestreitung widerlegt sein. Der Reichskanzler ist dafür verantwortlich, dass die Regierung des Kaisers in Gang, Richtung und Inhalt der Wohlfahrt des deutschen Volkes entsprechend sei. (Ebenso Pistorius, Passow 1904 Seite 64, Herm. Schulze a. a. O. Seite 97, Joël Seite 408, Planck in der Reichstagssitzung vom 28. September 1867, Stenographischer Bericht 138,2). Eine Einschränkung muss gemacht werden in Bezug auf die Reichsgesetzgebung. Zwar behaupten Haenel a. a. O. Seite 43 und Grassmann a. a. O. Seite 339, der Reichskanzler habe den Gang der Reichsgesetzgebung insoweit zu vertreten, als derselbe durch eine sachgemässe Benützung der kaiserlichen Initiative im Bundesrat bedingt sei. Nun steht aber die Initiative verfassungsgemäss dem Reichstag (Artikel 23) und den Bundesgliedern, den einzelnen Regierungen (Artikel 7) zu. Der König von Preussen hat das Recht der Initiative, nicht aber der Kaiser, da dieser nicht Bundesglied ist. Da der Reichskanzler nicht Minister des Königs von Preussen, sondern des Kaisers ist, so ist er als Reichskanzler für Vorlagen des ersteren nicht verantwortlich, sondern das preussische Ministerium dem preussischen Landtag. Dieser Einflusslosigkeit des Kaisers qua Kaiser auf den Gang der Reichsgesetzgebung entspricht die Unverantwortlichkeit des Reichskanzlers in dieser Beziehung. (Vergleiche die Kanzlerrede vom 12. Dezember 1876 in Kohl, Reden VI Seite 472, ebenso hinsichtlich Verantwortlichkeit für finanzielle Vorlagen Bismarck am 22. Februar 1878 im Reichstag, Stenographischer Bericht Seite 142).

Dass der Reichskanzler für den Inhalt der Reichsgesetze unverantwortlich ist, wurde bereits dargetan. Anders würde sich das Verhältnis gestalten, wenn der Reichskanzler berechtigt wäre, die Einbringung von Vorlagen an den Reichstag nach Massgabe der Beschlüsse des Bundesrats zu verweigern; auf diese Weise könnte er das Zustandekommen der betreffenden Reichsgesetze verhindern; damit wäre

aber auch seine Verantwortlichkeit für die so zustande gekommenen Reichsgesetze beziehungsweise deren Inhalt begründet. Die Rechtslage ist jedoch eine andere. Der Kaiser hat das Recht und die Pflicht, Beschlüsse des Bundesrats, nach deren Massgabe Vorlagen an den Reichstag gebracht werden, auf ihre formelle Korrektheit — verfassungs- und geschäftsordnungsgemässes Zustandekommen — zu prüfen. In dieser Beziehung zu beanstandende Beschlüsse sind zurückzuweisen. Liegt aber ein derartiger Mangel nicht vor, so ist er verpflichtet nach Artikel 16 Reichs-Verfassung, die Vorlage an den Reichstag zu bringen. Bei dieser Regierungshandlung bedient er sich seines Ministers, des Reichskanzlers; dieser ist dafür verantwortlich, dass der Beschluss einerseits formell korrekt ist, andererseits dafür, dass der Kaiser seiner Verpflichtung nach Artikel 16 nachkommt. Den Inhalt des Beschlusses deckt er nicht mit seiner Kontrasignatur. Da der Reichskanzler durch Einbringung einer solchen Vorlage an den Reichstag einer verfassungsmässigen Pflicht genügt, kann von einer Verantwortlichkeit wegen Erfüllung dieser Pflicht keine Rede sein; im Gegenteil, wegen Unterlassung dieser Tätigkeit macht er sich verantwortlich; (ebenso Seydel in der Kritik über Hensels »Die Stellung des Reichskanzlers nach dem deutschen Staatsrecht«, a. a. O. Seite 273; Haenel a. a. O. Seite 47; Arndt Verfassung des Deutschen Reichs Seite 133, Anmerkung 1 zu Artikel 16; vergleiche auch Frisch Seite 317 und 318, ferner Bismarck im Reichstag am 24. Februar 1881 [siehe Kortkampf III Seite 445]).

Auch die Unverantwortlichkeit des Reichskanzlers für Bundesratsbeschlüsse über vorgelegte Gesetzentwürfe steht fest (Pistorius a. a. O. Seite 203). Auf sie sind die vorausgehenden Ausführungen bezüglich des Artikel 16 Reichs-Verfassung anwendbar.

Da der Kaiser gemäss Artikel 17 Reichs-Verfassung zur Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze nicht bloss berechtigt, sondern auch verpflichtet ist (Arndt, Verfassung Seite 134, Anmerkung zu Artikel 17 Reichs-Verfassung, Treitschke a. a. O. Seite 554, Lukas a. a. O. Seite 210

u. a. m.), ist der Reichskanzler als verfassungsmässiger Berater des Kaisers verpflichtet, diesen zur Erfüllung dieser Pflicht anzuhalten, wenn das Gesetz in formeller Beziehung nicht zu beanstanden ist; unter der gleichen Voraussetzung ist er aber auch verpflichtet, diesbezügliche kaiserliche Anordnungen zu kontrasignieren, und ist auch hiefür verantwortlich. Jedenfalls kann er die Unterlassung, die Verweigerung der Gegenzeichnung von Reichsgesetzen, die nach seiner Meinung schädlich oder staatsgefährlich sind, nicht damit begründen, dass er es nicht mit seiner Verantwortlichkeit verträglich finde; für den Inhalt der Gesetze ist er eben nicht verantwortlich; das Recht, deswegen seinen Abschied zu nehmen, kann ihm nicht bestritten werden, da er jederzeit zurückzutreten berechtigt ist; bleibt er aber im Amte, so kann er wegen der Verweigerung der Kontrasignatur zur Verantwortung gezogen werden. (Anderer Ansicht scheint Frisch a. a. O. Seite 317 und 318 zu sein).

Der von Jolly a. a. O Seite 173 vertretenen Ansicht, der Reichskanzler sei für seine eigene Stellung als Minister — das ergebe sich aus der Verantwortlichkeit des Ministers für die politische Haltung der Regierung — verantwortlich, kann nicht beigepflichtet werden. Die Verantwortlichkeit setzt erst bei Handlungen ein, die auf Grund seiner Stellung vom Reichskanzler vorgenommen beziehungsweise unterlassen werden.

Der Umfang der Kanzlerverantwortlichkeit wird dadurch ziemlich eingeschränkt, dass dem Bundesrat bedeutende Rechte auf dem Gebiete der Reichsverwaltung übertragen sind. Hierher gehört auch der von Rosenberg (und Schlüter) erwähnte Fall, dass der Bundesrat bezüglich gewisser Beamten (Mitglieder des Reichsgerichts, des Reichsrechnungshofs, Konsuln) das Wahl- oder Vorschlagsrecht, der Kaiser aber das Ernennungsrecht hat. Da die Auswahl dieser Personen vom Willen des Kaisers wie des Reichskanzlers unabhängig ist, ist letzterer auch nicht für die richtige Auswahl, sondern bloss dafür verantwortlich, dass er bei der Ausfertigung der Bestallungsurkunde die ausgewählte Person richtig bezeichnet. Wo der Bundesrat in eigener Kompetenz Verwaltungshandlungen vornimmt,

ist von einer Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht die Rede; den unverantwortlichen Bundesrat deckt kein verantworlicher Minister; wo dagegen der Bundesrat bei gewissen Regierungsakten des Kaisers um seine Zustimmung angegangen werden muss, z. B. bei Kriegserklärung nach Artikel 11 Absatz 2 Reichs-Verfassung bleibt der Kanzler gleichwohl verantwortlich, weil ohne seine Gegenzeichnung dem kaiserlichen Erlass die Wirksamkeit mangelt, dieser infolge dessen vom Bundesrat auch nicht beachtet werden kann. Erteilt der Bundesrat seine Zustimmung, so zessiert natürlich seine Berechtigung, den Reichskanzler wegen der Kriegserklärung hinterher verantwortlich zu machen. Dagegen besteht dieses Recht auf Seite des Reichstags.

Wo auf dem Gebiete der Selbstverwaltung des Reichs und der Einzelstaaten, bei letzteren z. B. bei Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze (Artikel 17 Reichs-Verfassung) kaiserliche Tätigkeit, das ist Erlass von Anordnungen und Verfügungen möglich und erforderlich ist, ist der Kanzler als Gehilfe des Kaisers für diese Tätigkeit verantwortlich, ebenso für alles, was auf Grund dieser von ihm kontrasignierten kaiserlichen Erlasse in der Reichs- und Landesverwaltung geschieht. Für Nichtausübung obigen Ueberwachungsrechts ist er ebenfalls verantwortlich; z. B. wenn er es unterlässt bei fehlerhafter Ausführung einzugreifen, so hat er diese Unterlassung und als deren Konsequenz auch die fehlerhafte Tätigkeit der Einzelregierung mit seiner Verantwortlichkeit zu vertreten (ebenso Rönne a. a. O. Seite 184, Anmerkung 3; anders Arndt Staatsrecht Seite 686) Soweit dagegen die Landesverwaltung der Beaufsichtigung durch das Reich nicht unterliegt, ist der Reichskanzler entsprechend dieser Einflusslosigkeit auch nicht verantwortlich (ebenso Rosenberg a. a. O. und Laband Staatsrecht § 40 II).

Als Vertreter des Kaisers ist der Reichskanzler für die in dieser Eigenschaft von ihm selbsständig, ohne Mitwirkung des Kaisers vorgenommenen Handlungen ministeriell verantwortlich. Pröbst (a. a. O. Anmerkung 5 zu Artikel 17) behauptet, des Reichsministers Verantwortlichkeit für eigene, selbständige Amtshandlungen bestimme sich nach § 13

Reichs-Beamten-Gesetz. Bloch (a. a. O. Seite 150) sagt, die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ermangle bei Anordnungen, die derselbe in eigener Zuständigkeit trifft; Fürst Bülow (Rede vom 19. Januar 1903 Stenographischer Bericht Seite 7409) nimmt hiefür bloss moralische Verantwortlichkeit an; wie Bloch auch Rösler, Schlüter, Hensel, Seydel. Laband (in der deutschen Juristen-Zeitung 1901 Seite 1) erachtet die Fassung des Artikel 17 Reichs-Verfassung auch deshalb als nicht ganz zutreffend, weil er »das ganze grosse Gebiet der dem Reichskanzler obliegenden Geschäfte, für welche es einer Anordnung oder Verfügung des Kaisers nicht bedarf, unberührt lässt,« bestreitet jedoch nicht die ministerielle Verantwortlichkeit hiefür. Die Ansicht, welche auf die eigenen Amtsgeschäfte des Reichskanzlers dessen Ministerverantwortlichkeit nicht ausgedehnt wissen will, ist zu verwerfen. Ist schon einmal in dem Artikel der Reichs-Verfassung, der die ministerielle Stellung des Reichskanzlers begründet, konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit statuiert, so erstreckt sich dieselbe wie bei jedem Minister auf dessen eigene Amtshandlungen. Dies betonen mit Recht Pistorius und Rosenberg a. a. O., Frisch Seite 186; desgleichen Joël Seite 410: »Es ist Artikel 17, welcher nur die Verantwortlichkeit für kaiserliche Anordnungen erwähnt, lediglich eine Bestätigung des sich von selbst verstehenden Prinzips und eine Verantwortlichkeit des Kanzlers ist hinach nicht bloss für kaiserliche Verfügungen, bei deren Erlass er mitgewirkt hat, sondern auch für die selbständig von ihm ausgehenden Verfügungen sowie für sämtliche Unterlassungen der ihm obliegenden Pflichten anzunehmen . . .« Ebenso Dainert a. a. O.: »Falsch ist die Annahme, als sei die so (durch Gegenzeichnung) vom Kanzler übernommene Verantwortlichkeit von anderer Art, als die, welche ihn für seine eigenen Amtshandlungen und die seiner Untergebenen treffe.«

Da der Kaiser unter Mitwirkung des Reichskanzlers die Reichsbeamten ernennt, und der Reichskanzler auf deren Tätigkeit als Chef der Reichsverwaltung einen massgebenden Einfluss auszuüben berechtigt und verpflichtet ist, so er-

streckt sich seine Verantwortlichkeit auf die Handlungen dieser Beamten, nicht jedoch in dem Sinn, als hätte er jeden einzelnen Akt untergebener Behörden zu vertreten, der ohne sein Wissen geschieht. Das muss zugegeben werden, dass er gegenüber dem Parlament die einzelnen Ressorts verkörpert, desgleichen ist die Pflicht des Ministers zur allgemeinen Anerkennung gelangt, parlamentarische Anfragen oder Beschwerden über Vorgänge in den einzelnen Verwaltungsressorts zu beachten und zu beantworten; allein dies ist doch weniger eine Zurverantwortungziehung des Ministers als vielmehr ein Hinweis auf vorgekommene Ungehörigkeiten mit der Aufforderung abhelfend einzugreifen. Erst wenn der Minister dieser Aufforderung nicht nachkommt und damit eine Billigung der kritisierten Handlungen zum Ausdruck bringt, beginnt seine eigene volle Verantwortlichkeit hiefür. (Laband, Lehrbuch Seite 355, Dainert, Rosenberg a. a. O., Schlüter Seite 67, Smend a. a. O. Seite 335 u. a. m.) Denselben Standpunkt vertrat Bismarck am 1. Dezember 1874 im Reichstag: »Es wäre eine sehr anmassliche Behauptung, wenn ich glauben zu machen versuchte, dass ich alle Einzelheiten des weiten Geschäftskreises, für den ich die Verantwortlichkeit trage, selbst zu übersehen und selbsttätig zu betreiben oder auch nur mit Sicherheit zu beurteilen vermöchte. Darin kann meines Erachtens die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, dass jede spezielle Massregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird . . . Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, dass an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht bloss dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung auch im Grossen und Ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist . . ., im Wesentlichen aber dafür, dass an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck »tanti« ist, diese Geschäfte zu besorgen. Für alle Einzelheiten mir die

Verantwortung zuzumuten, das wäre sehr ungerecht und wäre Uebermenschliches von mir verlangt . . . Ich kann durch eigene Beobachtung oder durch die Presse oder durch den Reichstag darauf aufmerksam gemacht, sehr bald erkennen, ob irgendwo eine Strömung sich entwickelt, die mit der Richtung, für die ich verantwortlich bleiben will, nicht im Einklang steht. Wenn ich nun in der Reichspolitik die Ueberzeugung gewinne, berechtigt oder irrtümlich, dass Missbräuche oder fehlerhafte Richtungen vorhanden sind, dann bin ich berechtigt, verfügend einzugreifen; ich habe ein Veto gegen diese Richtung . . .« (Stenographischer Bericht Seite 420,2 ff).

Dieses Prinzip der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die oberste Leitung ist in einer Reihe von Spezialgesetzen und Verordnungen zum Ausdruck gebracht: So der allerhöchste Erlass vom 1. Januar 1872, betreffend oberste Marinebehörde; darnach hat der Chef der kaiserlichen Admiralität die Verwaltung »unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers« zu führen. Ferner nach § 3 des Gesetzes vom 27. Juni 1873, betreffend Errichtung des Reichseisenbahnamtes, führt dieses vorbehaltlich der Bestimmungen in § 5 Nr. 4 des genannten Gesetzes seine Geschäfte »unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers.« Ebenso § 1 der kaiserlichen Verordnung vom 22. Dezember 1875 betreffend Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens, desgleichen allerhöchster Erlass vom 30. März 1889 betreffend Trennung des Oberkommandos der Marine von der Verwaltung derselben. (Vergleiche Hensel, Rosenberg, Frisch; siehe insbesondere die kaiserliche Verordnung vom 27. Dezember 1899, Reichs-Gesetz-Blatt 1899 Seite 730 ff).

Die Annahme Hensels (Seite 55 und 56), die in den genannten Bestimmungen statuierte Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sei disziplinärer Natur dem Kaiser gegenüber, deckt sich mit seiner Auffassung von der Natur der Kanzlerverantwortlichkeit in Artikel 17 Reichs-Verfassung und ist gleich dieser zurückzuweisen. Seine Ansicht, dass nicht die Chefs der genannten Reichsbehörden für die Gesetz-

mässigkeit ihrer amtlichen Handlungen nach Massgabe des Reichs-Beamten-Gesetzes dem Kaiser verantwortlich seien, sondern einzig und allein der Reichskanzler, wurde trefflich widerlegt von Rosenberg (a. a. O. § 5).

Die Verantwortlichkeit des Kanzlers ist ausgeschlossen hinsichtlich der Tätigkeit der selbständigen, von ihm unabhängigen Reichsbehörden. So haftet der Reichskanzler nicht für die Rechtsprechung der Reichsgerichte, sondern lediglich dafür, dass diese Gerichte überhaupt bestehen und dass ihnen die Möglichkeit des Funktionierens geboten ist. Dasselbe gilt für den Reichsrechnungshof, die Reichsschuldenverwaltung und die Reichsinvalidenfondverwaltung als selbständige Finanzbehörden des Reichs. (Zorn, Geffken, Rosenberg u. a. m.) Diese Unverantwortlichkeit des Reichskanzlers ergibt sich aus dem Mangel jeglichen Einflusses seiner Person auf die Tätigkeit dieser Behörden.

Soweit jedoch die Reichsfinanzverwaltung unter der Leitung des Reichskanzlers steht, ist auch dessen Verantwortlichkeit hiefür begründet. In Sonderheit muss er den Nachweis liefern, dass die Finanzverwaltung in Uebereinstimmung mit dem Budgetgesetz geführt worden ist, und hat sich für alle diesbezüglichen Abweichungen vor dem Bundesrat und dem Reichstag zu rechtfertigen. (Ebenso Haenel a. a. O. Seite 334/5).

Hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Tätigkeit der Kriegsministerien nehmen Arndt (Staats-Recht Seite 682) und Wiechert (in seiner Spezialabhandlung Seite 42/43) konträre Stellungen ein. Ersterer behauptet, der Reichskanzler sei nicht deren Chef, sei für deren Handlungen und Unterlassungen nicht verantwortlich; vielmehr seien die Kriegsminister oberste Reichsbehörden ebenso wie der Reichskanzler; selbst eine budgetrechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bestehe nicht für Ausführung des Militäretats durch diese Behörden. Dagegen führt Wiechert (Seite 30) aus: »Soweit die Militärverwaltungsbefugnis vom Kaiser selbst ausgeführt wird, ist der Kanzler oberste Verwaltungsinstanz. Er trägt auch auf diesem Gebiete die Verantwortlichkeit.« (Seite 42) »Artikel 72

Reichs-Verfassung kann doch unmöglich den Zweck haben, den Reichskanzler als Sündenbock für die rechtswidrigen Handlungen von ihm unabhängiger Behörden aufzustellen. Der dem Reichskanzler durch diesen Artikel auch für die gesamte finanzielle Militärverwaltung auferlegten Verantwortlichkeit muss vielmehr das Recht entsprechen, die Geschäftsführung der einzelnen obersten Verwaltungsbehörden, das heisst also der Kriegsministerien durch direkte Weisungen unmittelbar beeinflussen und leiten zu können.« In der Tat muss dieser Einfluss im Hinblick auf das Recht des Kaisers beziehungsweise des Reichskanzlers, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen (im Allgemeinen Artikel 17, speziell für Militärverwaltung Artikel 63, 3 und 4 Reichs-Verfassung) und wegen der Pflicht des Reichskanzlers, die finanzielle Militärverwaltung, die Einhaltung des Reichsmilitäretats mit seiner Verantwortlichkeit zu vertreten, anerkannt werden. Da die Militäretats der 3 Kontingente Spezialetats sind — der bayerische Militäretat bildet eine Ausnahme, da vom Reich eine Pauschalsumme überwiesen wird — und die für die einzelnen militärischen Einrichtungen ausgesetzten Beträge nach dem Appropriationsprinzip für die betreffenden Einrichtungen zu verwenden sind, da andererseits der Kanzler genaue Ausführung des Budgetgesetzes zu verantworten hat, so ist anzunehmen, dass der letztere eine Ueberschreitung des Etats z. B. durch Abschluss von Lieferungsverträgen durch die Kriegsminister nach Artikel 72 zu verantworten hat. Arndt anerkennt zwar die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers in der Militärverwaltung; die Bestreitung der budgetrechtlichen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Militärverwaltung jedoch ist nicht hinlänglich begründet.

Dagegen entfällt die budgetrechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die bayerische Militärverwaltung, da der bayerische Militäretat nicht vom Reich spezialisiert wird.

Die nach Artikel 63 V Reichs-Verfassung vom Kaiser als preussischen Kontingentsherrn erlassenen Anordnungen sind, da sie den übrigen Kontingenten zur Nachachtung mitzuteilen sind, die einzelstaatlichen (Militär-) Verwaltungen

aber nicht Anordnungen des Königs von Preussen, sondern bloss des Kaisers zu beachten haben, materiell kaiserliche Armeeverordnungen und müssten als solche vom Reichskanzler gegengezeichnet werden. Tatsächlich aber erfolgt die Gegenzeichnung durch den preussischen Kriegsminister. Dieser kann aber deswegen vom Reich nicht zur Verantwortung gezogen werden, denn des Reiches einziger Minister ist der Reichskanzler; auch dem preussischen Landtag steht jenes Recht nicht zu, da der preussische Militäretat aus Reichsmitteln bestritten wird. Dass nun für diese Art von kaiserlichen Anordnungen überhaupt niemand verantwortlich sein soll, steht im Widerspruch mit Artikel 17 Reichs-Verfassung. Aus der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die gesamte Reichsverwaltung ist zu schliessen, dass er auch diese materiell kaiserlichen Verordnungen auf dem Gebiete der Militärverwaltung zu vertreten hat. Dem muss aber das Recht entsprechen, auf den preussischen Kriegsminister einen entsprechenden Einfluss auszuüben, dermassen, dass die vom Reichskanzler gegebenen Anordnungen und Leitsätze für jenen massgebend sind. Darin liegt die Ueberordnung des Reichskanzlers über den preussischen Kriegsminister, welche auch in der oben erwähnten kaiserlichen Verordnung vom Jahre 1899, 27. Dezember dadurch zum Ausdruck kommt, dass das preussische Kriegsministerium »vorbehaltlich der verfassungsmässigen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers« zu einer obersten Reichsbehörde erklärt ist. (cf. Wiechert Seite 32, 43, 44, welcher die Gegenzeichnung der materiell kaiserlichen Verordnungen nach Artikel 63 V durch den preussischen Kriegsminister damit erklärt, dass bei der Verfassunggebung eine völlige Trennung des Reichsbehördenorganismus vom preussischen Ministerium nicht intendiert war). Diese Ansicht vertrat auch Fürst Bismarck am 28. September 1867 im Reichstag: »Ich gebe hiemit die . . . Erklärung ab, dass ich den Reichskanzler auch für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes . . . . für verantwortlich halte, solange die jetzige Bundesverfassung besteht« (Stenographischer Bericht 139).

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für gegenzuzeichnende Regierungsakte des Kaisers wie für seine eigene amtliche Tätigkeit erstreckt sich auf deren Rechtmässigkeit, das heisst sie müssen verfassungs- und gesetzmässig sein, sowie auf deren Zweckmässigkeit. Zur Begründung der parlamentarischen Verantwortlichkeit ist nicht nötig, dass betreffende Handlungen vom Reichskanzler mit dem Bewusstsein ihrer Verfassungswidrigkeit vorgenommen werden; es ergibt sich das aus der Erstreckung der Verantwortlichkeit auf die Zweckmässigkeit der kanzlerischen Tätigkeit sowie auf die Unterlassung im Interesse des Reichswohls gebotener Handlungen, z. B. Versäumung der Gelegenheit einen günstigen Handelsvertrag für das Reich abzuschliessen.

Im Einzelnen ist noch auf Folgendes zu verweisen:

Das Begnadigungsrecht ist ein dem Kaiser nur in beschränktem Masse zustehendes Regierungsrecht. Wie alle Regierungsakte, so sind auch die vom Kaiser ausgehenden Begnadigungen vom Reichskanzler su kontrasignieren. Die hiedurch für sie begründete Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist mehr formeller als materieller Natur. (Georg Meyer Staatsrecht 5. Auflage, Seite 230, Anmerkung 20). — Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers sind zwar auch Regierungshandlungen des Kaisers; allein sie sind insofern exzeptioneller Natur, als bei ihnen eine Gegenzeichnung ihrer Natur nach nicht von rechtlicher Bedeutung sein kann. Ist vom Kaiser ein Reichskanzler ernannt worden, so wird durch nachträgliche Gegenzeichnung der Ernennung durch den ernannten Kanzler an dieser Tatsache nichts geändert. Seine Stellung kann nicht erst durch seine Kontrasignatur eine rechtsgültige werden, denn dann könnte er seine Ernennung nicht rechtswirksam gegenzeichnen. Auch eine Gegenzeichnung durch den verabschiedeten Kanzler ist rechtlich bedeutungslos, da dieser nicht mehr Kanzler ist. Eine analoge Sachlage ergibt sich bei der Entlassung des Reichskanzlers Es ist infolge des freien Kanzlerernennungs- und Entlassungsrechts des Kaisers gemäss Artikel 15 Reichs Verfassung bezw. § 25 und § 35 Reichsbeamten-Gesetz die Annahme begründet, dass zur

Rechtsgültigkeit dieser beiden Regierungsakte die Gegenzeichnung des Reichskanzlers untunlich ist (ebenso Arndt Staatsrecht Seite 682); damit entfällt selbstverständlich auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers hiefür (Georg Meyer a. a. O. Seite 229, Anmerkung 19). — Bei Reichsgesetzen und Verordnungen des Kaisers ist der Reichskanzler für deren fehlerfreien Abdruck im Reichsgesetzblatt verantwortlich. Wenn etwaige Druckfehler, die hiebei unterlaufen, nicht vom Reichskanzler veröffentlicht und berichtigt werden, so steht das im Widerspruch mit der eben erwähnten Verantwortlichkeit desselben. (Verordnung vom 26. Juni 1867). (Ebenso Heusel a. a. O. Seite 54 und Laband II 57).

Für richtigen Abdruck der Bundesratsverordnungen ist nach den früheren Ausführungen der Reichskanzler als Bundesratsvorsitzender verantwortlich.

Der Reichskanzler ist auch verantwortlich für eine durch ihn unter Zustimmung des Bundesrats ergehende Anordnung, auf Grund deren eine Ausnahme von der Bestimmung statuiert wird, dass die Zwangsvollstreckung in das inländische Vermögen eines Schuldners, über dessen Vermögen im Ausland ein Konkursverfahren eröffnet worden ist, zulässig ist. (§ 237 Reichskonkurs-Ordnung).

Armeebefehle, das heisst jene Verfügungen und Verordnungen des Kaisers, welche dieser Kraft seiner Kommandogewalt über die Armee (oder Marine) erlässt, bedürfen im Gegensatz zu den sogenannten »Armeeverordnungen«, das sind Verfügungen und Verordnungen des Kaisers auf dem Gebiete der Militär- (und Marine-) Verwaltung im engeren Sinn, nicht der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Diese Einschränkung des Artikel 17 Reichs-Verfassung ist in der Verfassung selbst nicht begründet, ergibt sich aber aus der Natur der Armeebefehle, welche nicht der Regierungsgewalt, sondern dem militärischen Oberbefehl des Kaisers entspringen und in der Regel ohne Verzug zu geben sind; ferner ist der Erlass des Königs von Preussen vom 18. Januar 1861, wonach »Armeebefehle sowie Ordres, welche der König in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten erlässt,

ohne Gegenzeichnung expediert werden sollen, gewohnheitsrechtlich im Deutschen Reich zur Geltung gelangt. Ebenso Rosenberg § 3, Arndt Staatsrecht Seite 446, Wiechert Seite 9). Da der Kaiser die Armeebefehle nach eigenem Ermessen ohne Mitwirkung des Reichskanzlers erlässt beziehungsweise erlassen kann, so ist die Verantwortlichkeit des letzteren hiefür billigerweise als ausgeschlossen zu erachten. (Ebenso von Rönne Seite 183, Martitz Seite 57, Seydel Kommentar Seite 124 ff.)

Für politische Aeusserungen des Kaisers ist der Reichskanzler in der Regel unverantwortlich (ebenso Seydel im Artikel »kaiserliche Erlasse und Gegenzeichnung«, Passow, Pistorius, Schlüter, Bloch, Kobner), da diese zumeist ohne Wissen des Kanzlers erfolgen. Wo dagegen jene Aeusserungen mit Wissen und Willen oder wenigstens nicht gegen den Willen des Reichskanzlers vom Kaiser ausgehen, muss die politische Verantwortlichkeit des Kanzlers für sie bezw. deren Wirkungen anerkannt werden. Jene Kundgebungen des Kaisers sind zwar nicht gegenzuzeichnen und man könnte die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für sie bestreiten. Bedenkt man aber, dass die Gegenzeichnung an sich nicht die Verantwortlichkeit begründet, sondern die Mitwirkung bei betreffenden Handlungen des Kaisers, wie wir später sehen werden, ferner dass grosse Bedeutung Kaiserworten beigemessen zu werden pflegt, erwägt man deren Einfluss auf den Gang der inneren und insbesonders äusseren Politik, dass zu scharfe Worte, aus solchem Mund gesprochen, für des Reiches Wohlfahrt sehr gefährlich werden können, so kann man nicht umhin, dem Kanzler, der für segensreiche Regierung, für günstige Gestaltung der Politik verantwortlich ist, auch für jene Aeusserungen, soferne sie von ihm gebilligt werden, die Verantwortlichkeit aufzubürden. Zu deren Uebernahme hat sich auch der gegenwärtige Kanzler Fürst Bülow ohne Zögern bereit erklärt. (Reichstagssitzung am 19. Januar 1903, Stenographischer Bericht Seite 7409).

Die Erklärung des Bundesgebiets oder eines Teiles desselben in Kriegszustand nach Artikel 68 Reichs-Verfassung

erfolgt durch den Kaiser als Bundesfeldherrn kraft seiner Kommandogewalt (§ 4 Einführungs-Gesetz zum Reichs-Straf-Gesetz-Buch), ist Armeebefehl, braucht also vom Reichskanzler nicht gegengezeichnet und daher auch nicht verantwortet zu werden. (Anders Arndt Staatsrecht Seite 681).

Nach § 4 des Gesetzes, betreffend die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem Deutschen Reich vom 9. Juni 1871 erstreckte sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers (Artikel 17 Reichs-Verfassung) auch auf Erlasse des Kaisers in Ausübung der elsass-lothringischen Staatsgewalt, da diesbezügliche Regierungsakte des Kaisers von ihm gegenzuzeichnen waren, sowie in Analogie mit den Verhältnissen im Reiche, auf die von ihm selbständig ausgeübte Amtstätigkeit als Chef der elsass-lothringischen Landesverwaltung. Durch das Gesetz vom 4. Juli 1879, betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsass-Lothringens, in Verbindung mit den kaiserlichen Verordnungen vom 14. März 1893 und 5. November 1894, betreffend die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse auf den Statthalter in Elsass-Lothringen, ging diese Verantwortlichkeit auf den kaiserlichen Statthalter (§ 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879) beziehungsweise den Staatssekretär für Elsass-Lothringen (§ 4 des genannten Gesetzes) über.

VII.

Wodurch wird die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet?

Die Frage, um die es sich hier handelt, ist die: entsteht die Verantwortlichkeit lediglich durch Gegenzeichnung als solche[1]) oder ist sie eine Folge der Mitwirkung des Ministers bei Erlassen des Souveräns, so zwar, dass die Gegenzeichnung bloss ein äusseres Zeichen der Mitwirkung

[1]) Dies nehmen an: Bischof a. a. O. Seite 45/47, Held a. a. O. Seite 386 Anmerkung 1, Zachariae, Jon u. a. m., insbesonders auch Zorn a. a. O. Seite 265.

ist und daher durch jeden anderen Nachweis der Mitwirkung ersetzt werden kann[1])?

Unter ministerieller Gegenzeichnung versteht man die Unterschrift des Ministers auf einer Urkunde neben der des Staatsoberhauptes (Frisch a. a. O. Seite 7). Nach Artikel 17 Reichs-Verfassung sind Anordnungen und Verfügungen des Kaisers vom Reichskanzler gegenzuzeichnen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.« Nach dem Wortlaut der Verfassung ist der Satz, dass durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit begründet werde, in dieser allgemeinen Fassung unrichtig, da sonst in allen Fällen, wo eine Gegenzeichnung nicht stattfindet, also für das grosse Gebiet der selbständigen Amtstätigkeit des Reichskanzlers bezw. der Minister eine Verantwortlichkeit im Sinne des modernen konstitutionellen Staatsrechts nicht gegeben wäre, was mit anerkannten Grundsätzen staatsrechtlicher Throrie und Praxis im Widerspruch steht. Auch die für Unterlassungen in der Exekutive bestehende Ministerverantwortlichkeit müsste als ausgeschlossen erachtet werden, wäre jener allgemeine Satz über die Begründung der Verantwortlichkeit richtig; denn auch bei ihnen kommt eine Gegenzeichnung nicht in Betracht. Es ist im Allgemeinen zu sagen, dass die Verantwortlichkeit des Ministers durch seine Mitwirkung beim Zustandekommen der betreffenden Akte begründet wird. Bei den durch Untergebene ausgeführten Verwaltungsakten besteht die Mitwirkung in der Nichtbeanstandung, Billigung jener Handlungen, bei kaiserlichen Regierungsakten in deren Gegenzeichnung; bei seinen eigenen Verwaltungsakten ist seine Verantwortlichkeit in seiner eigenen Tätigkeit, in seinem persönlichen »Wirken« begründet. Erwägt man nun, dass bei kaiserlichen Anord-

[1]) Vertreter dieser herrschenden Ansicht: Buddeus, Bluntschli, Samuely, Schulze, Gg. Meyer, v. Rönne, Mohl (Seite 398), Zöpfl Seite 421, Gareis Seite 53, Passow 1904 Seite 41, Dainert Seite 69, Schlüter Seite 53. Frisch a. a O. Seite 21 sagt, die Gegenzeichnung »begründet eine eigentümliche Verantwortlichkeit, die Ministerverantwortlichkeit«; auf Seite 186 ff dagegen führt er aus, dass nicht die Gegenzeichnung, sondern die Mitwirkung die Verantwortlichkeit begründe.

nungen und Verfügungen juristisch eine andere Mitwirkung des Reichskanzlers als seine Gegenzeichnung nicht in Betracht kommt — mögen jene auch vom Reichskanzler (oder einem seiner Stellvertreter) ausgearbeitet und im Entwurf dem Kaiser vorgelegt werden, sie sind gleichwohl kaiserliche Erlasse (Lukas a. a. O. Seite 214), — dass jene ohne diese Gegenzeichnung staatsrechtlich nicht in die Erscheinung treten, also erst durch sie Rechtskraft erlangen, ferner dass der Reichskanzler »durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit übernimmt« (Artikel 17 Reichs-Verfassung), so kann man wohl mit Recht auch sagen, dass die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für kaiserliche Anordnungen und Verfügungen durch die Gegenzeichnung begründet wird. E contrario ergibt sich die Richtigkeit dieser Ansicht daraus, dass eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht besteht, wo er die Gegenzeichnung abgelehnt hat.

Gegen diese Ansicht wird mit Beziehung auf Staaten mit Ministerkollegium eingewendet, dass nur der kontrasignierende Minister, nicht aber der eigentliche geistige Urheber zur Verantwortung gezogen werde, während es doch der Billigkeit und Gerechtigkeit entspreche, den letzteren in ganz besonderem Masse haftbar zu machen. Sodann sei die Gegenzeichnung bloss ein Beweis für die Mitwirkung des gegenzeichnenden Ministers, nicht aber ein Beweis gegen die Mitwirkung anderer Minister.

Dieser Einwendung ist entgegen zu halten, dass jede Mitwirkung eines Ministers, die nicht in der Gegenzeichnung besteht, staatsrechtlich belanglos ist, weil ohne die Gegenzeichnung jene Erlasse des Staatsoberhauptes keine Gültigkeit haben, somit also auch jene für die Entstehung des Erlasses vielleicht ursächliche Tätigkeit eines andern, nicht kontrasignierenden Ministers ihre Bedeutung verliert. Kontrasigniert aber der Minister einen derartigen sich als geistiges Produkt anderer darstellenden Erlass, so weiss er, dass er dadurch die Verantwortlichkeit dafür übernimmt; deshalb erscheint die Ueberbürdung der Verantwortlichkeit auf den kontrasignierenden Minister keineswegs hart und

ungerecht, und dies um so weniger, als ihm jederzeit das Recht zusteht, die Uebernahme dieser Verantwortlichkeit durch Verweigerung der Gegenzeichnung oder durch Ausscheiden aus dem Dienste abzulehnen.

Da, wie gesagt, die Gegenzeichnung die einzige und zwar charakteristische Art der Mitwirkung bei Erlassen des Staatsoberhauptes ist, so stellt sich die ganze Streitfrage mehr als Streit um Worte dar; aber eine rechtliche Bedeutung kommt ihm nicht zu. Es gilt dies jedoch bloss hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reichsministers für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers; im Uebrigen aber »beruht sie im Amte des Reichskanzlers, in der ihm übertragenen höchsten Leitung der Reichsgeschäfte« (Abgeordneter Dr. von Grävenitz in der Reichstagssitzung vom 8. März 1878, Stenographischer Bericht Seite 379,1), und ist deshalb die Auffassung, die in der Gegenzeichnung den einzigen Grund der Verantwortlichkeit erblickt, als unrichtig zu bezeichnen.

C.

Hinsichtlich der Stellvertretung des Reichkanzlers und der hierdurch begründeten Veränderungen in Bezug auf dessen Verantwortlichkeit sind die verschiedenen Funktionen des Reichskanzlers auseinander zu halten:

1. Für seine Vertretung als Mitglied des Bundesrats gilt § 2 der revidierten Geschäftsordnung des Bundesrats vom Jahre 1880, wonach »jeder stimmführende Bevollmächtigte in Verhinderungsfällen den Bevollmächtigten eines anderen Staates substituieren kann; die Substitution gilt jedoch nie länger als eine Sitzung.« (Die revidierte Geschäftsordnung des Bundesrats ist abgedruckt bei H von Poschinger a. a. O. Seite 205 ff). (Vergleiche Rosenberg a. a. O. Kapitel IV.) Das substituierte Mitglied des Bundesrats übernimmt nicht die früher geschilderte Verantwortlichkeit des substituierenden Reichskanzlers, sondern es haftet bloss dem Substituenten für Erfüllung der übernommenen Pflichten, in Ermanglung besonderer staatsrechtlicher, nach

allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen. Der Reichskanzler als Substituent dagegen ist für Beobachtung der nötigen Sorgfalt bei Auswahl des Substituten gegenüber der ihm Vollmacht erteilenden Regierung verantwortlich, und ist verpflichtet, bei rechtswidrigem Verhalten des Substituten die Vertretung zu widerrufen. Trifft ihn bei der Auswahl des Vertreters ein Verschulden, so erstreckt sich seine Verantwortlichkeit auf alle Handlungen und Unterlassungen desselben, im Uebrigen dagegen beschränkt sie sich auf das oben angegebene Mass.

2. Als Vorsitzender des Bundesrats kann sich der Reichskanzler gemäss Artikel 15 Reichs-Verfassung »durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.« Dieses Recht des Kanzlers wurde durch das Schlussprotokoll zum Vertrag, betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes, vom 23. November 1870, Ziffer IX dahin eingeschränkt, »dass der Vertreter der bayerischen Regierung im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrat führe.« Die Modifikationen hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und die Verantwortlichkeit des Substituten selbst entsprechen den Ausführungen sub. 1. (Ebenso Joël a. a. O. Seite 412).

3. Analog wie unter 1 und 2 gestalten sich die Verantwortlichkeits-Verhältnisse bei Vertretung des Reichskanzlers als preussischen Ministerpräsidenten.

4. Erhebliche Schwierigkeiten entstehen bei der Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsministers. Bis zur Schaffung des Stellvertretungsgesetzes im Jahre 1878 rangen zwei Ansichten um wissenschaftliche und praktische Anerkennung; sie stützen sich auf 2 Auslegungen des Wortes »Geschäfte« in Artikel 15 der Reichs-Verfassung, worunter die einen die Geschäfte bloss des Bundesrats (Laband a. a. O. Seite 340, Gg. Meyer Seite 416 Nr. 5, Haenel Seite 35, Seydel in Holtzendorffs Jahrbuch III 1879 Seite 294, Zorn I Seite 252, Schulze II § 270 Seite 95, Preuss Seite 433, Rosenberg Seite 37/44), die anderen sämtliche Reichsgeschäfte verstanden wissen wollen, sodass

mit Artikel 15 Absatz 2 die ganze Stellvertretungsfrage, sowohl hinsichtlich der Stellung des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzenden wie als Reichsministers gelöst sei. (So Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 Stenographischer Bericht Seite 342, Joël Seite 402 ff, Hensel Seite 82, 56/57). Die Vertreter letzterer Ansicht sind über die Fragen, unter wessen Verantwortlichkeit die Stellvertreter tätig werden, ob unter eigener oder der des Reichskanzlers, ferner wer zur Gegenzeichnung berechtigt bezw. verpflichtet ist, geteilter Meinung. Näher auf diese Controversen einzugehen — vergleiche hiezu die Reichstagssitzung vom 13. April 1877 — ist nicht notwendig, da sie durch das Reichsgesetz vom 17. März 1878, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, entschieden sind und zwar zu Ungunsten der von Joël und Hensel vertretenen Ansicht, soferne durch den § 4 des genannten Gesetzes ausdrücklich die Bestimmung des Artikel 15 Reichs-Verfassung unberührt gelassen wird.

Aus dem Rechtszustand vor dem 17. März 1878 ist zu erwähnen das Recht des Reichskanzlers, einzelne Amtsgeschäfte ihm untergebenen Beamten zu übertragen, aber unter seiner, des Kanzlers, eigenen Verantwortlichkeit, das heisst die verfassungsmässige Verantwortlichkeit für solche Amtshandlungen gegenüber Kaiser, Bundesrat und Reichstag trägt der Reichskanzler als einziger verfassungsmässig verantwortlicher Beamter, während der Stellvertreter dem Reichskanzler disziplinär verantwortlich wird. — Ob jener rechtswirksam kaiserliche Erlasse gegenzeichnen konnte oder nicht, dürfte bei der Fassung des Artikel 17 Reichs-Verfassung zu verneinen sein, obwohl solche Gegenzeichnungen wiederholt stattgefunden haben. (Ebenso Laband a. a. O. § 40 und in »Wandlungen der deutschen Reichs-Verfassung« und Rosenberg a. a. O., Smend a. a. O. Seite 322/323.) Zu bejahen ist die Frage von jenen, die die ministerielle Stellung des Reichskanzlers nicht aus Artikel 17, sondern aus Artikel 15 Reichs-Verfassung ableiten, somit die Möglichkeit einer Vertretung des Reichsministers nach Artikel 15 Absatz 2 annehmen, was auch eine Vertretung des Reichs-

ministers in der Gegenzeichnung als einer speziellen (reichs-) ministeriellen Tätigkeit ermöglicht. (So Joël Seite 413).

Des Weiteren ist zu verweisen auf die aus dem Ernennungsrecht nach Artikel 15 Reichs-Verfassung sich ergebende Berechtigung des Kaisers, in Verhinderungsfällen einen zur Gegenzeichnung berechtigten und demgemäss verantwortlichen Stellvertreter des Reichskanzlers zu ernennen. (Vergleiche Gg. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Seite 417, ebenso Abgeordneter Windthorst in der Reichstagssitzung vom 13. April 1877 Stenographischer Bericht Seite 427 und von Bismarck in der Sitzung vom 5. März 1878 Stenographischer Bericht Seite 343; anders die Abgeordneten Haenel am 13. April 1877 Stenographischer Bericht Seite 419, Bennigsen am 13. April 1877, Stenographischer Bericht Seite 422, Beseler am 9. Juli 1879 Stenographischer Bericht Seite 2191).

Aus dem Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 ist hinsichtlich der Verantwortlichkeit Folgendes herauszugreifen:

1. Die vom Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung zu ernennenden Stellvertreter — Gesamt- und Spezialstellvertreter — sind zufolge des ihnen eingeräumten Rechts der Gegenzeichnung für die von ihnen gegengezeichneten Akte, aber auch für die übrigen von ihnen als Stellvertreter geführten Amtsgeschäfte, wie dies analog auch beim Reichskanzler der Fall ist, im Sinne des Artikel 17 Reichs-Verfassung verantwortlich. Diese politische Verantwortlichkeit der Stellvertreter wird bloss negiert von Arndt (Reichs-Staats-Recht Seite 686), welcher dieselben nur gemäss dem Reichsbeamtengesetz für verantwortlich hält.

2. Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

Welche Veränderungen ergeben sich nun damit für die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers?

Das Stellvertretungsgesetz bedeutet nicht bloss eine Entlastung des Reichskanzlers bezüglich der immer mehr an-

wachsenden Reichsgeschäfte, sondern zugleich auch eine Minderung seiner verfassungsmässigen Verantwortlichkeit. Während diese bisher »genau so umfangreich und wirksam war als etwa die entsprechende Summe von Ressortministern in einem Einzelstaate verantwortlich ist« (Abgeordneter Haenel in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878, Stenographischer Bericht Seite 322,2), schwindet nunmehr bei ihr jenes Mass von politischer Verantwortlichkeit, das nach dem Stellvertretungsgesetz auf die Stellvertreter übergeht. Es verbleibt beim Reichskanzler die Verantwortlichkeit für die Ressorts, welche er in seiner eigenen Verwaltung behält, sodann aber auch die »historisch-politische«, die »höhere generelle« Verantwortlichkeit infolge des ihm in § 3 genannten Gesetzes vorbehaltenen Eingreifungsrechts, das heisst, er bleibt verantwortlich »für den ganzen Gang der Verwaltung, für die Einheitlichkeit derselben, für die Auswahl der Personen« (Abgeordneter von Bennigsen in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 Stenographischer Bericht Seite 331,2, Abgeordneter Dr. von Grävenitz am 8. März 1878, Stenographischer Bericht Seite 379 u. a. m.

Diesem Recht des § 3 genannten Gesetzes — Laband (in »Wandlungen der deutschen Reichs-Verfassung«) hat es als ein Produkt autokratischer Neigungen des ersten Reichskanzlers hingestellt, wohl mit Unrecht, denn es entspricht der steten Durchführung strengster Zentralisation der Reichsgewalt, wie sie auch bei der Schaffung der obersten Reichs-Aemter »unter Oberleitung des Reichskanzlers« gewahrt worden ist, und die von Bismarck jederzeit gerade mit Rücksicht auf die Ministerverantwortlichkeit vertreten wurde — steht die Pflicht gegenüber, es gewissenhaft auszunützen; für Verletzung dieser Pflicht trifft den Reichskanzler dieselbe Verantwortlichkeit wie für seine andere Amtstätigkeit. Er muss demnach eingreifen, sobald er seine Stellvertreter, seien dies General- oder Spezialstellvertreter, eine Richtung verfolgen sieht, die mit seinen Intentionen, mit der von ihm angegebenen Gesamtrichtung der Reichspolitik nicht im Einklang steht. Das Wort Bismarcks: »Meine Botschafter müssen einschwenken auf Kommando wie die

Unteroffiziere, ohne zu wissen warum« (M. Busch a. a. O. Seite 250), gilt in gleichem Masse für die Reichsstaatssekretäre: sie sind verantwortliche Unterminister, deren Vorgesetzter der Reichskanzler ist, welcher ihnen zufolge seiner Dienstgewalt befehlen — bestritten von Smend a. a. O. Seite 337 — und verbieten kann; zur Vertretuug einer persönlichen Politik sind sie nicht berechtigt; (Roëll und Epstein Seite 132); sie sind verpflichtet in politischen Dingen sich mit dem Reichskanzler zu verständigen und gegebenen Falls ihre Meinung der des Reichskanzlers unterzuordnen, eventuell sogar aus dem Amte zu scheiden. Analoge Verhältnisse, insbesondere auch hinsichtlich der Verteilung der Verantwortlichkeit, bestehen zwischen einem Vizekanzler und den Spezialstellvertretern (ebenso Smend a. a. O. Seite 337/8.) Der ausgesprochenen Ueberordnung des Reichskanzlers über seine Stellvertreter entspricht jenes bereits angedeutete hohe Mass von Verantwortlichkeit; begreiflich, dass bei sich herausstellenden Missständen auf irgend welchen Gebieten der Reichsverwaltung die ersten und heftigsten Angriffe sich gegen den Reichskanzler richten, mitunter auch gegen die ganze Organisation der Reichsgewalt; es sei unmöglich, dass der Reichskanzler allein die ganze Reichsverwaltung in einer dem Reichswohl entsprechenden Weise führen könne; man könne mit Rücksicht hierauf auch nicht mit einer wirksamen Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit rechnen; Abhilfe könne bloss geschaffen werden durch Errichtung selbständiger Reichsministerien, in deren Unabhängigkeit gegenüber dem Reichskanzler eine Erhöhung der Verantwortlichkeit und damit eine weit grössere Garantie für geordnete Verwaltungsverhältnisse zu erblicken sei. Solchen Wünschen, die seit Bestehen des Reichs und insbesonders in der jüngsten Zeit vielfach in politischen Tagesblättern geäussert wurden, ist die berühmte von Preussen, im Einverständnis mit den übrigen verbündeten Regierungen in der Bundesratssitzung vom 5. April 1884 abgegebene Erklärung entgegenzuhalten:

. . . Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im deutschen Reich ist nicht anders möglich als auf Kosten

der Summe von vertragsmässigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrat ausüben: die wesentlichsten Regierungsrechte des Bundesrats würden von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Tätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem massgebenden Einfluss der jedesmaligen Majorität des Reichstags unterliegen müsste . . . Die Regierung eines grossen Volkes durch die Mehrheit einer gewählten Versammlung ist untrennbar von all den Schäden und Gefahren, an welchen ein jedes Wahlreich nach den Erfahrungen der Geschichte zugrunde geht . . .« In Wirklichkeit hat sich das Reichsverwaltungssystem, jene Zentralisation der Reichsgewalt bisher vollauf bewährt und es besteht kein Anlass, sie mit einem kollegial eingerichteten Ministerium zu vertauschen, das Bismarck wegen der aus dessen Wesen folgenden Minderung der Ministerverantwortlichkeit einen staatsrechtlichen Missgriff und Fehler nannte, »von dem jeder Staat sobald als möglich los zu kommen suchen sollte« (Reichstagssitzung vom 16. April 1869). Das Stellvertretungsgesetz trägt jener Ueberlastung des Reichskanzlers mit deren Bedeutung für den Wert seiner Verantwortlichkeit vollkommen Rechnung indem es nicht bloss konstitutionell verantwortliche Reichsstaatssekretäre geschaffen hat, die dem Kanzler ein gut Teil seiner Verantwortlichkeit abnehmen, sondern auch einen übergeordneten Reichskanzler mit einer höheren generellen Verantwortlichkeit belassen hat.